



HAL
open science

L'intercommunalité

Max-André Delannoy, Jérôme Rieu

► **To cite this version:**

Max-André Delannoy, Jérôme Rieu. L'intercommunalité. Sciences de l'Homme et Société. 2003.
hal-01908487

HAL Id: hal-01908487

<https://minesparis-psl.hal.science/hal-01908487>

Submitted on 30 Oct 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

MAX-ANDRE DELANNOY
JEROME RIEU

CORPS TECHNIQUES DE L'ETAT
ECOLE NATIONALE SUPERIEURE
DES MINES DE PARIS

ÉCOLE NATIONALE
SUPÉRIEURE DES
MINES
BIBLIOTHÈQUE
IEA [440]

L'INTERCOMMUNALITE :

Une réforme qui cherche ses objectifs

CONSULTATION SUR PLACE

PILOTE : MME FREDERIQUE PALLEZ

JUIN 2003

Sommaire

| | |
|---|-----------|
| SOMMAIRE | 2 |
| INTRODUCTION | 4 |
| 1 UNE RECETTE MIRACLE... | 6 |
| 1.1 Présentation de la loi Chevènement | 6 |
| 1.1.1 Une loi novatrice... | 6 |
| 1.1.2 ...et efficace | 8 |
| 1.2 La potion magique : la création des communautés | 11 |
| 1.2.1 L'incitation financière | 11 |
| 1.2.2 L'importance de l'initiative locale | 13 |
| 1.3 La croissance des communautés, ou comment éviter les coquilles vides | 19 |
| 1.3.1 La contrainte financière | 19 |
| 1.3.2 L'intérêt communautaire : une arme à double tranchant | 21 |
| 2 ... MAIS POUR QUOI FAIRE ? | 23 |
| 2.1 Mise en perspective historique de l'intercommunalité | 23 |
| 2.1.1 Révolution française : des paroisses aux communes | 23 |
| 2.1.2 Révolution industrielle : l'enjeu des réseaux | 24 |
| 2.1.3 Après guerre : reconstruire et assurer la sécurité | 25 |
| 2.1.4 Les Trente Glorieuses : aménager le territoire | 25 |
| 2.1.5 1971 : le modèle européen ? | 26 |
| 2.2 Les objectifs de la loi Chevènement... | 28 |
| 2.2.1 « Restructurer nos villes » | 28 |
| 2.2.2 « Sauver nos communes rurales » | 30 |
| 2.2.3 « Réduire les inégalités sociales » | 31 |
| 2.3 ...ne sont peut-être pas ceux que l'on croit | 34 |
| 3 QUEL AVENIR POUR L'INTERCOMMUNALITÉ ? | 35 |
| 3.1 Deux axes de développement | 35 |
| 3.1.1 La coquille vide | 35 |
| 3.1.2 L'efficacité technocratique | 37 |
| 3.2 Vers une troisième voie ? | 38 |
| 3.3 La pérennité de la recette miracle | 40 |
| 3.3.1 Le volet financier | 40 |
| 3.3.2 Ménager les élus locaux | 40 |

| | | |
|----------------------|---|-----------|
| 3.4 | Le contexte géographique local | 42 |
| 3.4.1 | Les difficultés particulières liées à la ruralité | 42 |
| 3.4.2 | La structuration autour d'un centre | 43 |
| 3.4.3 | Le cas de l'Ile de France | 43 |
| CONCLUSION | | 45 |
| REMERCIEMENTS | | 46 |
| BIBLIOGRAPHIE | | 48 |

Introduction

« La commune est le berceau de la démocratie », disait Tocqueville. Avec ses 36 673 communes et autant de maires et ses 512 851 conseillers municipaux, la commune est indéniablement le lieu de vie démocratique le plus important de notre pays. D'ailleurs, on dit souvent que s'ils ignorent fréquemment le nom de leur député ou du président du conseil général, les Français connaissent toujours deux élus : le président de la République et leur maire. C'est à ce dernier qu'ils s'adressent pour tous les problèmes de la vie quotidienne qu'il s'agisse d'une poubelle non ramassée ou la demande d'une place en crèche.

Pourtant, ce maillage démocratique cache des déséquilibres importants. Plus que leur nombre, la question des écarts démographiques entre communes est centrale. On compte ainsi 21 574 communes métropolitaines de moins de 500 habitants, c'est à dire que 60% des communes ne regroupent que 8% de la population. 4085 communes ont moins de 100 habitants et 4 communes ne compte aucun habitant mais subsistent en souvenir de la guerre 1914-18. A l'inverse, il n'y a que 36 communes de plus de 100 000 habitants. Ces déséquilibres démographiques s'accompagnent de déséquilibres démocratiques. Ainsi, sur les 512 851 conseillers municipaux français, 368 775 gèrent 30 919 communes de moins de 1 500 habitants. 72% des conseillers municipaux sont donc élus par 12% de la population. A l'inverse, un quart des conseillers municipaux ont été élus par les trois quarts de la population et gèrent 5 300 communes urbaines. Dans une commune de 99 habitants, il y a un conseiller municipal pour 11 habitants, dans une commune de 300 000 habitants, un conseiller pour 4 600 habitants. Comparativement la représentation démocratique est donc très faible en milieu urbain.

La population française vit de plus en plus dans les villes. La population rurale qui représentait 47% de la population en 1936 n'en représente plus que 24,5%. Plus de 30 millions d'habitants se concentrent aujourd'hui dans 152 aires urbaines de plus de 150 000 habitants. La commune est-elle toujours dans ce contexte l'échelon adapté pour fournir la base de notre structure territoriale ? Que reste-t-il du berceau de la démocratie ? N'est-ce pas un échelon, à la fois trop petit pour traiter la plupart des problèmes d'aujourd'hui et en même temps souvent trop grand, notamment en milieu urbain, où la majorité de nos concitoyens se concentrent aujourd'hui, pour constituer un véritable échelon de proximité ?

Ces questions sont au cœur des réflexions politiques actuelles. D'un côté, on cherche à se rapprocher des citoyens, notamment dans les grandes villes. Ainsi, la loi sur la démocratie de proximité votée en 2002 prévoit la mise en place obligatoire dans toutes les grandes villes de conseils de quartier, constitués d'élus, de citoyens et d'acteurs locaux (entreprises, associations,...), ainsi que d'un adjoint au maire chargé spécifiquement de chacun des quartiers. D'un autre côté, les communes étant souvent trop petites pour un grand nombre de questions qui se posent à elles aujourd'hui, on cherche à les regrouper dans diverses structures. La problématique de l'intercommunalité a été d'ailleurs prise en compte très tôt, puisque les premières structures intercommunales datent du dix-neuvième siècle. A l'inverse, le traitement des questions de déficit démocratique est beaucoup plus récent et vient plutôt en réponse à la crise très actuelle que connaît notre système de représentation politique.

Si l'intercommunalité n'est pas une question nouvelle, pourquoi s'y intéresser aujourd'hui ? Parce que, après de nombreuses tentatives qui se sont soldées par des échecs ou au moins des semi-échecs, la réussite surprenante d'une initiative législative frappe. Avant 1992, l'intercommunalité fonctionnait surtout dans des syndicats intercommunaux, qu'ils soient à vocation unique (SIVU) ou

multiple (SIVOM), syndicats qui représentaient une forme d'intercommunalité très peu intégrée. La loi ATR (Aménagement du Territoire de la République) de 1992 et celle relative « à la simplification et au renforcement de la coopération intercommunale » semblent parvenir à mettre en place, à grande échelle, une intercommunalité intégrée. Pourquoi ce succès ? Qu'annonce-t-il pour la suite ?

Comprendre l'intercommunalité telle qu'elle est pratiquée aujourd'hui à la suite des lois de 1992 et de 1999, c'est d'abord s'interroger sur les ingrédients de leur réussite. Si ces lois ont abouti en quelques années à la généralisation sur le territoire français des structures qu'elles mettent en place, c'est d'abord grâce à leur pragmatisme. L'argent et le respect des libertés locales sont les deux ingrédients principaux de la recette miracle. Ces deux ingrédients sont à nouveau utilisés pour s'assurer que les structures créées ne restent pas des coquilles vides mais exercent au contraire une réelle action.

Mais comprendre la méthode utilisée par les lois de 1992 et 1999 et appréhender son efficacité ne répond pas à la question des objectifs. Si quelques idées de cette introduction donnent une première réponse justifiant l'utilité du regroupement intercommunal, il faut comprendre pourquoi les syndicats intercommunaux ne pouvaient plus suffire à traiter la question et pourquoi une loi si incitative a été nécessaire. Une mise en perspective historique permettra de voir comment les diverses formes d'intercommunalité mises en place depuis le dix-neuvième siècle ont toutes répondu à une problématique de leur temps. « Restructurer nos villes », « sauver nos campagnes » et « réduire les inégalités » sont les trois objectifs affichés de la nouvelle intercommunalité. Si ces trois objectifs paraissent pertinents, la méthode retenue pour la mise en place de l'intercommunalité ne permet pas toujours de les remplir. Dès lors, naît l'idée qu'un quatrième objectif, caché, pourrait chercher à aboutir à une quasi-disparition des communes.

Pour mettre à jour cet objectif dissimulé, il faut s'interroger sur l'avenir de ces communautés. L'observation de quelques structures intercommunales permet de dégager deux axes de développement : l'un laisse à penser que les communautés créées resteraient des coquilles vides, faisant de la loi Chevènement une énième tentative de regroupement de communes sans résultat probant ; l'autre envisage des structures intercommunales de plus en plus fortes, ce qui, sans réforme, entraînerait une diminution de la démocratie locale. Cette évolution duale pourrait être évitée par l'institution de l'élection au suffrage universel du conseil exécutif des nouvelles structures intercommunales. Dans ce cas, le succès de la réforme ne serait pas encore assuré et dépendrait de la pérennité de la recette miracle décrite en première partie et du contexte géographique local. L'évolution pourrait, en particulier, être différente pour nos villes et nos campagnes.

1 Une recette miracle...

La loi Chevènement de 1999, « relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale », a modifié la nature de l'intercommunalité. Elle avait été annoncée en 1992 avec la loi relative à « l'aménagement du territoire de la République », dite loi ATR, qui a véritablement enclenché le processus de création de structures intercommunales à fiscalité propre. Ces dernières demeuraient, avant cette loi, en nombre marginal et étaient surtout représentées par les communautés urbaines qui existaient depuis 1966.

Dans cette partie, nous nous proposons d'étudier les mécanismes des lois ATR et Chevènement qui se sont traduites par un formidable succès en terme de nombre de structures créées, contrastant avec les tentatives précédentes de mise en place d'une intercommunalité intégrée. Les communes sont ainsi fortement incitées à se regrouper dans des structures intercommunales à fiscalité propre grâce, d'une part, à des mécanismes financiers et, d'autre part, au fait que l'Etat est peu regardant sur les périmètres choisis, laissant une grande part à l'initiative locale. Par ailleurs, l'Etat a inséré dans la loi Chevènement d'autres mécanismes qui, eux, inciteront les structures intercommunales créées à la croissance (c'est à dire à une intégration plus poussée), notamment en milieu urbain. Ces incitatifs sont là aussi avant tout financiers. Ils s'accompagnent de l'arme de l'« intérêt communautaire », mécanisme décisionnel que nous décrirons plus loin.

1.1 Présentation de la loi Chevènement

La loi Chevènement de 1999 a été annoncée par la loi ATR de 1992. Cependant, nous nous concentrerons désormais sur la loi de 1999 qui reprend, accentue ou simplifie les mécanismes de la loi de 1992. Après une brève présentation de la loi, nous verrons qu'elle s'est traduite par un formidable succès en terme de nombre de structures intercommunales créées.

1.1.1 Une loi novatrice...

1.1.1.1 L'intercommunalité à fiscalité propre

La loi Chevènement modernise et simplifie l'intercommunalité à fiscalité propre à distinguer de l'intercommunalité pratiquée dans les syndicats intercommunaux. Les ressources de ces derniers proviennent de dotations des communes et ils ne lèvent pas l'impôt. Les structures intercommunales à fiscalité propre sont, elles, des personnes fiscales à part entière puisqu'elles se voient reconnaître le droit de lever l'impôt et donc d'en voter le taux. Jusqu'à la loi Chevènement, les structures intercommunales à fiscalité propre votaient des taux additionnels d'imposition sur les quatre taxes locales, à savoir la taxe d'habitation, la taxe professionnelle, et les taxes sur le foncier bâti et non bâti. La loi Chevènement fait le choix de spécialiser les taxes en fonction des structures : désormais la taxe

professionnelle sera dévolue aux structures intercommunales (on parle alors de taxe professionnelle unique, ou TPU) alors que les communes conserveront les trois autres taxes locales¹.

Remarquons tout de même que, comme les syndicats intercommunaux, les structures créées par la loi Chevènement restent des établissements publics. On parle d'établissements publics de coopération intercommunale ou EPCI. Un EPCI est régi par trois grands principes :

- Un principe de spécialité : contrairement à une collectivité territoriale, il n'a pas de compétence générale, il n'est autorisé à traiter que les compétences qui lui sont transférées.
- Un principe de rattachement : un EPCI est obligatoirement rattaché à une personne publique, en l'occurrence, ici, aux communes.
- Un principe d'exclusivité : si les EPCI ne sont autorisés à s'occuper que des compétences qui leur ont été transférés, ils ont, en revanche l'exclusivité de ces compétences.

1.1.1.2 Les trois structures intercommunales et leur fonctionnement

Fidèle à son ambition de simplifier la coopération intercommunale à fiscalité propre, la loi Chevènement limite le nombre de structures possibles à trois.

- Une **communauté urbaine** peut être créée par tout ensemble de plus de 500000 habitants. Cette structure existait depuis 1966 mais avec un seuil de population beaucoup plus faible : ainsi la communauté urbaine d'Alençon n'a guère plus de 50000 habitants. Si les communautés urbaines préexistantes à la loi peuvent continuer à pratiquer la fiscalité additionnelle sur les quatre taxes locales, les communautés urbaines nouvellement créées, connaîtront, elles, le régime obligatoire de la taxe professionnelle unique.
- Le régime de la **communauté d'agglomération** est réservé aux ensemble de plus de 50000 habitants comprenant au moins une ville centre de plus de 15000 habitants ou le chef-lieu d'un département. La communauté d'agglomération est la seule structure réellement nouvelle de la loi Chevènement. Elle remplace les communautés de villes de la loi ATR dont le nombre était resté insignifiant. Toutes les communautés d'agglomération connaissent le régime obligatoire de la taxe professionnelle unique.
- La création d'une **communauté de communes** n'est soumise à aucun seuil de population. Cette structure existe depuis la loi ATR. Une communauté de communes peut choisir le régime de la taxe professionnelle unique ou celui de la fiscalité additionnelle sur les quatre taxes locales.

Le schéma prévu dans la loi est donc clair : les très grandes métropoles (Lille, Lyon, Marseille, Bordeaux,...) choisiront la communauté urbaine ; en milieu urbain, la communauté d'agglomération sera la structure pertinente alors que la formule de la communauté de communes constituera la solution de choix pour le milieu rural.

Communautés urbaines, d'agglomération et de communes fonctionnent selon le même schéma. Chacun des conseils municipaux des communes membres de l'intercommunalité élit un certain nombre de conseillers communautaires parmi ses membres. Ce nombre dépend de la population de la commune concernée selon des règles définies par les communes et sur lesquelles elles s'accordent. Par exemple, un délégué communautaire par commune plus un par tranche commencée de 2000 habitants. Ainsi, les petites communes sont souvent sur-représentées dans les conseils communautaires. Le conseil communautaire ainsi constitué élit un président ainsi que plusieurs vice-présidents, qui constitueront le bureau de la communauté. Ce bureau est l'exécutif de la structure, alors que le conseil communautaire en est le « parlement ».

¹ Notons que la TPU ne s'applique pas forcément aux communautés de communes qui peuvent conserver le régime de la fiscalité additionnelle.

1.1.1.3 Une intercommunalité de projet

L'objectif affiché des lois ATR et Chevènement est de promouvoir une intercommunalité de projet, là où les syndicats intercommunaux pratiquaient une intercommunalité de gestion. Il ne s'agit donc plus seulement de traiter ensemble le ramassage des ordures ménagères ou l'assainissement, mais aussi d'avoir des projets en commun à l'échelle de la communauté. Ces projets peuvent toucher à des domaines aussi variés que la politique de la ville, le développement économique ou l'habitat.

De manière précise, chacune des trois structures présentées se voit confier des compétences obligatoires, des compétences optionnelles parmi lesquelles chaque communauté devra choisir un nombre variable de compétences et des compétences purement facultatives. Le tableau ci-dessous reprend les compétences obligatoires et optionnelles des différentes structures intercommunales.

| Communautés urbaines | Communautés d'agglomération | Communautés de communes |
|--|---|---|
| Développement et aménagement économique, social et culturel Aménagement de l'espace communautaire Equilibre social de l'habitat Politique de la ville Gestion des services d'intérêt collectif Protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie | <u>Compétences obligatoires :</u> Développement économique Aménagement de l'espace communautaire Equilibre social de l'habitat Politique de la ville <u>Compétences optionnelles (3 à choisir parmi 5) :</u> Voirie et parcs de stationnement Assainissement Eau Protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie Equipements culturels et sportifs | <u>Compétences obligatoires :</u> Aménagement de l'espace Développement économique <u>Compétences optionnelles (1 à choisir parmi 4) :</u> Protection et mise en valeur de l'environnement Politique du logement et du cadre de vie Voirie Construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels ou sportifs et d'enseignement |

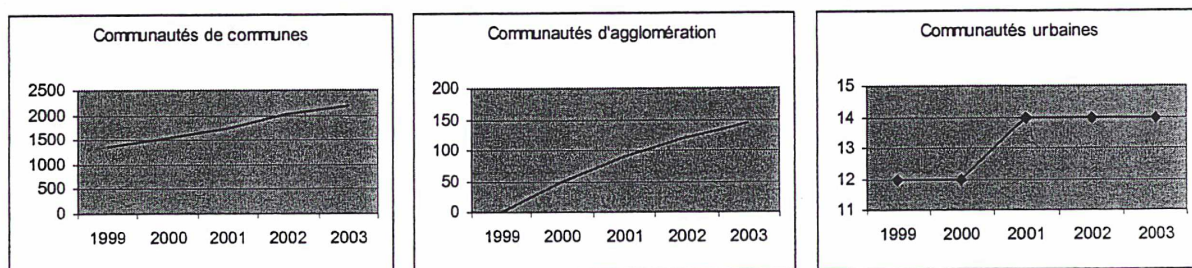
Lors du transfert d'une compétence vers l'EPCI, la communauté, en lien avec les communes, évalue les ressources et le personnel nécessaires à l'exercice de la compétence. Ces ressources et ce personnel sont ensuite transférés à la communauté lui permettant ainsi en principe d'exercer pleinement et de façon autonome les compétences qui lui ont été transférées.

1.1.2 ...et efficace

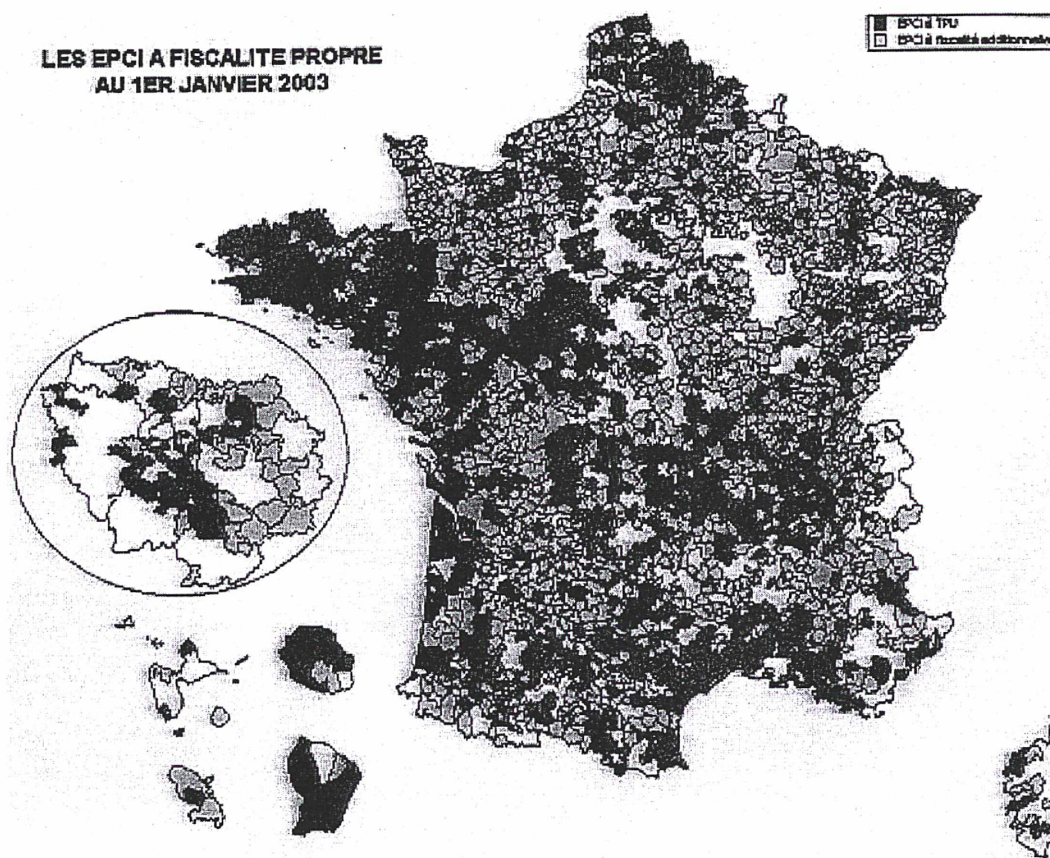
Si, comme nous le verrons en deuxième partie, les différentes formes d'intercommunalité mises en place par le législateur ont souvent connu, en terme de nombre de structures créées, un succès très mitigé sur le terrain, la réussite de la loi Chevènement étonne. Ainsi, début 2003, 27000 communes appartiennent à un EPCI à fiscalité propre. Cela représente près de 49 millions d'habitants, soit 79% de la population française.

Le développement de l'intercommunalité en milieu rural, sous forme de communautés de communes, avait été bien amorcé par la loi ATR en 1992 puisqu'on comptait déjà 1349 communautés de communes en 1999 là où l'on en compte 2195 aujourd'hui. En milieu urbain, en revanche, la loi Chevènement connaît un succès inespéré. En 1999, on comptait 5 communautés de villes, équivalent

dans la loi de 1992 des communautés d'agglomération. Aujourd'hui on compte 143 communautés d'agglomération. Quant aux communautés urbaines, deux ont vu le jour depuis 1999. Ceci s'explique par le très faible nombre d'aires urbaines pouvant satisfaire aux conditions de population. Les trois graphiques ci-dessous montrent le décollage des trois types de communautés depuis 1999.



Si le maillage du territoire est ainsi fortement avancé, la carte ci-dessous montre en revanche que ce maillage est loin d'être uniformément réparti. L'Ouest de la France est pratiquement recouvert d'EPCI à fiscalité propre, alors que le centre, le Nord-Est et les Alpes par exemple sont plus inégalement maillés. Bien souvent ces inégalités sont le fruit des contraintes géographiques ou d'une éventuelle « culture de l'intercommunalité ». Reste le cas de la région parisienne qui est particulier : la loi Chevènement s'est en effet appliquée tardivement à l'Ile de France et le mouvement dans cette région se fait avec un temps de retard. Le succès rencontré par des intercommunalités comme Plaine Commune dans le département de la Seine-Saint-Denis semble inciter les communes d'Ile de France à se regrouper et cette région pourrait bien vite combler son retard.



source : DGCL

L'intercommunalité à fiscalité propre a donc connu un succès sans précédent depuis les lois ATR et surtout Chevènement. Aujourd'hui le territoire est presque complètement maillé d'EPCI à fiscalité propre et ce maillage devrait être complet d'ici à quelques années. Pourquoi un tel succès ? Les ingrédients de cette « recette miracle » pour l'intercommunalité que semble être la loi Chevènement consistent d'abord à inciter les communes à se regrouper en structures intercommunales à fiscalité propre. Nous verrons dans un deuxième temps que d'autres mécanismes viennent ensuite inciter au développement des nouvelles structures créées.

1.2 La potion magique : la création des communautés

Le premier succès de la loi Chevènement réside dans le fait que les communes se regroupent. L'intercommunalité qu'elle met en place n'est pas imposée par l'Etat : c'est aux communes de décider de la création d'un EPCI à fiscalité propre. Deux éléments ont incité les communes à se regrouper et ont assuré le succès de la loi Chevènement en terme de nombre de structures créées : l'argent et la grande liberté laissée aux acteurs locaux pour la définition des périmètres des structures.

1.2.1 L'incitation financière

Tout le monde s'accorde à dire que les aspects financiers sont primordiaux pour appréhender le succès de la loi Chevènement. L'Etat a mis les moyens et les acteurs locaux ont trouvé dans l'intercommunalité une nouvelle marge de manœuvre financière. Deux éléments y ont contribué principalement : la dotation générale de fonctionnement (DGF) versée par l'Etat aux nouveaux EPCI et le cadeau consenti par l'Etat sous forme de FCTVA (fond de compensation de la TVA).

1.2.1.1 La DGF

La dotation générale de fonctionnement (DGF) est la plus importante des nombreuses dotations versées par l'Etat aux collectivités territoriales. Ces dernières ne se financent effectivement qu'à hauteur de la moitié environ grâce aux impôts locaux. Plusieurs dotations leur sont donc versées par l'Etat, chacune devant répondre à un objectif différent.

La DGF est une dotation perçue par les communes et les départements. Son mécanisme a été de nombreuses fois modifié depuis sa création en 1979. Elle comprend notamment une partie forfaitaire attribuée à tous les communes et départements et une partie de péréquation censée permettre une redistribution entre collectivités riches et pauvres. Depuis 1992 un troisième objectif a été assigné à la DGF. Il s'agit d'inciter à la création de structures intercommunales à fiscalité propre. Ainsi tout nouveau EPCI bénéficie d'une DGF, en plus de ce qui est versé à chacune des communes membres de l'EPCI, dont le montant reste inchangé. Ce surplus de DGF n'est pas négligeable et a représenté une forte incitation pour les élus locaux à s'engager dans l'intercommunalité.

Les montants moyens de DGF par habitant, qui viennent s'ajouter à la DGF déjà versée aux communes, perçus en 2003 par chaque type d'EPCI à fiscalité propre sont reportés dans le tableau ci-dessous.

| Type d'EPCI | DGF moyenne par habitant (en euros/an) |
|---|---|
| Communauté urbaine | 80,62 |
| Communauté d'agglomération | 39,74 |
| Communauté de communes à TPU | 27,81 |
| Communauté de communes à fiscalité additionnelle de plus de deux ans | 18,94 |
| Communautés de communes à fiscalité additionnelle de moins de deux ans | 16,37 |

En 2003, la DGF versée aux groupements atteint 1,8 milliards d'euros, alors que la DGF totale versée aux communes atteint 11,8 milliards d'euros. En moyenne l'augmentation de DGF pour une commune représente donc 15%.

1.2.1.2 Le FCTVA

Le budget d'une collectivité territoriale et d'un EPCI est divisé en deux sections : une section de fonctionnement et une section d'investissement. Les charges de la section de fonctionnement comprennent toutes les dépenses de fonctionnement dont les intérêts de la dette ; les recettes de cette section comprennent la plupart des recettes fiscales ainsi que diverses dotations de l'Etat dont la DGF. Les charges de la section d'investissement comprennent les remboursements en capital des emprunts ainsi que les dépenses d'investissement ; les recettes de cette section proviennent de l'autofinancement (égal au solde de la section de fonctionnement), de dotations de l'Etat comme la DGE (Dotation Globale d'Equipement), du FCTVA (Fond de Compensation de la TVA) et des nouveaux emprunts contractés. A la différence de celui de l'Etat, le budget doit être équilibré et doit satisfaire au « petit équilibre », à savoir qu'il est impossible de rembourser les emprunts par de nouveaux emprunts. Ainsi, les ressources propres de la section d'investissement (autofinancement, DGE, FCTVA) doivent être au moins égales au remboursement en capital des emprunts dû au cours de l'année. De manière simplifiée, la structure d'un budget local est présentée ci-dessous.

| Dépenses | Recettes |
|---------------------------------------|---|
| <i>Section de fonctionnement</i> | |
| Dépenses de fonctionnement | Impôts locaux |
| Autofinancement | DGF et autres dotations de fonctionnement |
| <i>Section d'investissement</i> | |
| Remboursement en capital des emprunts | Autofinancement |
| Dépenses d'investissement | DGE et autres dotations d'investissement |
| | FCTVA |

Parmi les ressources propres de la section d'investissement, nous avons cité le FCTVA. L'Etat rend en effet aux collectivités territoriales et aux EPCI la TVA que celle-ci a payée sur ses investissements. Ce remboursement intervient normalement deux ans après que l'investissement a été réalisé (règle de la pénultième année). Les communautés de communes et les communautés d'agglomération connaissent un régime d'exception puisqu'elles bénéficient du FCTVA l'année même d'engagement de la dépense d'investissement et non deux ans après comme c'est la règle en général. De fait, ces communautés disposent, dès qu'elles démarrent et qu'elles investissent, de ressources propres importantes pour leur section d'investissement, dégageant par-là même une nouvelle capacité d'endettement, là où les communes sont souvent à la limite de leurs possibilités. Ce « cadeau » va être une autre incitation financière à la création d'EPCI à fiscalité propre (communautés urbaines exclues) et va aussi inciter ces nouveaux EPCI à investir.

1.2.1.3 Les indemnités

Pour terminer sur les incitatifs financiers poussant à la création d'une structure intercommunale, il ne faut pas oublier ceux relatifs aux indemnités versées aux élus de la structure intercommunale. Ainsi le principe est que le président et les vice-présidents d'EPCI sont assimilés au maire et adjoints d'une commune dont la population serait égale à celle de l'ensemble des communes composant cet établissement. Le président d'une communauté d'agglomération de 100 000 habitants pourra donc toucher la même indemnité que le maire d'une ville de 100 000 habitants. Notons que pour les

communautés de communes l'indemnité n'est que de 75% de l'indemnité perçue dans la commune équivalente.

1.2.2 L'importance de l'initiative locale

Comme nous le verrons dans la partie suivante, de nombreuses formes d'intercommunalité ont échoué dans le passé car elles paraissaient imposées par l'Etat central sans que les acteurs locaux n'aient leur mot à dire. La clé de la loi Chevènement consiste en son pragmatisme, celui d'avoir compris que l'intercommunalité ne pourrait fonctionner qu'en laissant toute sa place à l'initiative locale. Ainsi, les contraintes imposées aux communes sont faibles, ce qui donne bien souvent des périmètres de structures intercommunales contestables, c'est à dire qui ne répondent pas toujours à des problématiques d'aménagement.

1.2.2.1 *Des contraintes limitées...*

La plupart du temps, l'initiative de proposition de la création d'une structure intercommunale à fiscalité propre revient à un groupe de communes. L'unique contrainte qui pèse au départ est de proposer un périmètre d'un seul tenant et sans enclave. La proposition est ensuite transmise au préfet qui va décider de l'approuver ou pas. S'il l'approuve, le périmètre est soumis au vote des conseils municipaux des communes comprises dans le périmètre proposé. Le périmètre est alors accepté et la structure intercommunale créée si la majorité qualifiée des communes membres se prononce en sa faveur. Cette majorité qualifiée est constituée de la moitié des conseils municipaux des communes membres représentant au moins les deux tiers de la population totale de l'EPCI proposé ou des deux tiers des conseils municipaux représentant au moins la moitié de la population.

Sur le terrain on observe deux choses essentielles. D'abord, le contrôle du préfet reste relativement marginal. Il semble bien que les consignes qui soient données à ces derniers soient de parvenir au plus vite à la création d'EPCI et de peu s'intéresser à la pertinence des périmètres proposés. Ce sont bien les élus locaux qui dessinent la carte de France de l'intercommunalité. Ensuite, la règle de la majorité qualifiée est un accélérateur quant à la création des structures intercommunales : une ou deux communes en désaccord avec le projet et incluses dans le périmètre ne peuvent bloquer le projet et peuvent se voir intégrées de force dans l'EPCI.

Finalement, la méthode retenue par la loi Chevènement est claire : laisser libre cours aux initiatives locales tout en leur donnant les moyens d'aboutir grâce au puissant levier de la majorité qualifiée. Derrière cela, réside l'idée qu'il vaut mieux reconnaître l'existence des logiques et intérêt locaux si l'on veut que l'intercommunalité réussisse. En contrepartie, nombre de périmètres retenus pour les structures intercommunales apparaissent comme non pertinents, c'est à dire non corrélés à des problématiques d'aménagement.

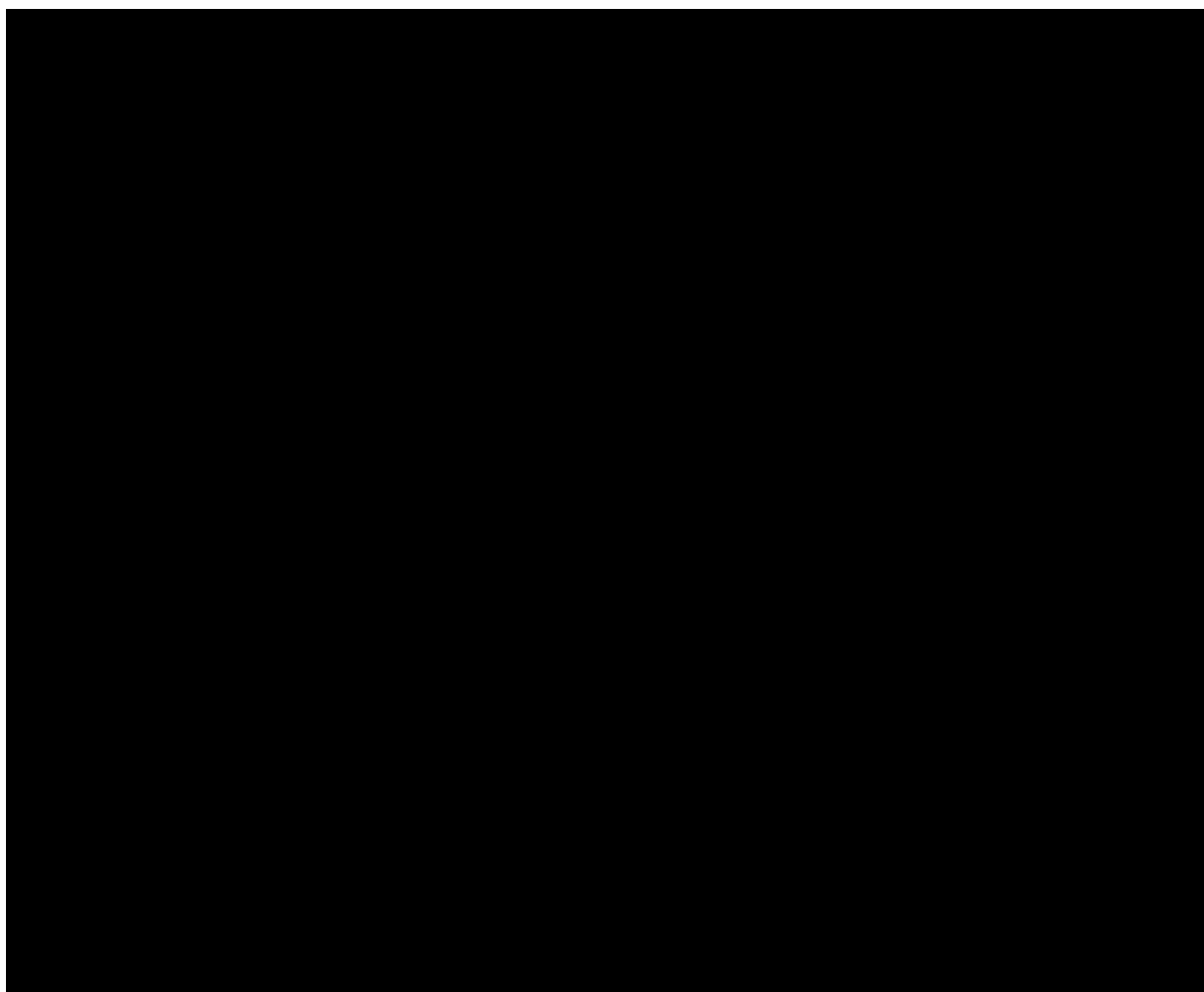
1.2.2.2 *...donnent des périmètres contestables*

Les périmètres choisis pour les nouveaux EPCI sont le fruit de logiques locales et leur pertinence peut parfois apparaître limitée. La pertinence d'un périmètre est pourtant difficile à définir in abstracto. Il reste que l'étude des périmètres des structures intercommunales permet de dresser une typologie d'un certain nombre de cas de figure problématiques.

1.2.2.2.1 Le « boudin étanche »

Une « aire urbaine » est définie par l'INSEE comme un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, dont 40% de la population active résidente travaille dans l'aire géographique considérée. Un des objectifs affichés dans la loi Chevènement était de faire coïncider les périmètres des communautés d'agglomération créées avec ceux des aires urbaines de l'INSEE. Il s'agissait de garantir une forme de pertinence territoriale. C'est effectivement à l'échelon de l'aire urbaine qu'une politique de transport ou de l'habitat pourra prendre tout son sens. Jean-Pierre Chevènement déclarait d'ailleurs lors du débat de la loi de 1999 : « Quant au périmètre, il est aussi logique qu'il corresponde à celui de l'aire urbaine de l'INSEE ».

Or, si l'on compare les périmètres des aires urbaines et ceux des communautés d'agglomération, on s'aperçoit que les communautés d'agglomération sont la plupart du temps plus petites que les aires urbaines comme le montre la carte ci-dessous qui met en parallèle les aires urbaines (en barré) et les périmètres des communautés urbaines ou d'agglomération (en couleur pleine).



Ce phénomène est dû en grande partie à la formation de « boudins étanches » à la périphérie des grandes villes. En effet, les communes à la périphérie des grandes villes sont souvent très réticentes à envisager de faire partie de la communauté d'agglomération de la grande ville. Plusieurs raisons peuvent être avancées. D'abord, la commune périphérique peut ressentir une peur de la grande ville, craindre de perdre son identité rurale. Ensuite, un mariage dans une communauté d'agglomération avec la ville centre sera forcément déséquilibré : la représentation au conseil de la communauté sera fonction de la population et le président de la communauté d'agglomération sera très probablement aussi le maire de la ville centre. Comment dans ces conditions parvenir à se faire entendre ? Troisième

raison, la crainte de devoir partager ses ressources et de devoir partager les charges de la ville centre. En effet les marges de croissance de taxe professionnelle résident bien souvent dans les communes périphériques puisque c'est là que se trouvent les réserves foncières ; à l'inverse les charges de centralité (centres culturels, logements sociaux,...) sont bien souvent supportées par la ville centre qui demande à les partager avec la naissance de la communauté d'agglomération.

Pour toutes ces raisons, certaines communes périphériques, notamment les plus éloignées de la ville centre, vont chercher un moyen pour éviter d'être intégrées de force dans la communauté d'agglomération qui ne manquera pas de se créer autour de la ville centre. Seul moyen : prendre de vitesse la ville centre et créer avec quelques communes une communauté de communes. On observe ainsi un grand nombre de communautés de communes qui se créent très rapidement autour des grandes villes, empêchant ses dernières de former une communauté d'agglomération d'une taille équivalente à celle de l'aire urbaine de l'INSEE. Le « boudin étanche » est bien là pour contrer les velléités de la ville centre. Ce phénomène est très fréquent et peut être observé autour de la plupart des grandes métropoles. Cela explique aussi une partie du succès de la loi Chevènement dans le rythme de création des structures intercommunales : les communautés de communes défensives se sont créées très rapidement du fait même de leur objet.

1.2.2.2.2 Le « fossé politique »

Même si elles n'en constituent pas le fondement, les affinités politiques jouent parfois un rôle non négligeable pour le choix des périmètres des communautés. Par exemple, certaines communes isolées entre des communes d'une couleur politique différente se voient intégrées de force dans une communauté. On peut aussi observer des mariages entre communes exclusivement du même bord, tout ce qui est différent restant en dehors de la communauté. La pertinence territoriale est ici en jeu, d'autant plus que les couleurs politiques des communes ne sont pas immuables...

1.2.2.2.3 Le « mur des ego »

La question des personnes est essentielle quand il s'agit de déterminer le périmètre d'une communauté. Ainsi, la personnalité des élus locaux peut déterminer les limites de l'EPCI.

Il n'est pas rare d'observer de fortes rivalités entre deux maires de communes proches, rivalités parfois indépendantes des couleurs politiques. Alors qu'ils acceptaient de se côtoyer dans un SIVU ou un SIVOM, il leur paraît impossible de travailler ensemble dans une structure intercommunale aussi intégrée qu'un EPCI à fiscalité propre, et ce d'autant plus que les deux aspireront à être désignés comme présidents de la structure intercommunale.

Dès lors plusieurs cas de figure peuvent se produire :

- L'un des deux élus locaux est isolé parmi des communes toutes partisans de son adversaire : dans ce cas, grâce à la règle de la majorité qualifiée, il est intégré de force dans une communauté dont son adversaire est le président.
- Les deux adversaires ont chacun environ autant de partisans parmi les communes de leur voisinage. Dans ce cas, soit deux petites communautés se créent, soit rien ne se fait.

1.2.2.2.4 La « communauté du ministre »

En 1997, Lionel Jospin avait interdit à ses ministres de conserver leurs postes de maire. On avait alors assisté à une série de démissions, les ministres laissant leur place à leur premier adjoint. Jean-Pierre Raffarin a reconduit cette règle. Or, le poste de ministre est éphémère et ceux qui le deviennent ne souhaitent pas perdre leur ancrage local et se retrouver ainsi sans mandat lorsqu'ils ne seront plus au gouvernement.

L'intercommunalité fournit aux ministres le moyen de conserver leur ancrage local : peut-être parce que les structures intercommunales sont encore peu visibles, il n'est pas interdit de cumuler un poste de ministre avec celui de président d'une communauté d'agglomération ou d'une communauté de communes. Il est alors fréquent de voir se créer très rapidement une communauté autour d'une commune dont le maire vient d'être nommé ministre. Il est inutile de préciser que le périmètre choisi pour la communauté ne sera pas étudié très longtemps et que le préfet ne souhaitera pas en général s'opposer aux volontés du tout nouveau ministre.

1.2.2.2.5 Le « magnétisme de l'argent »

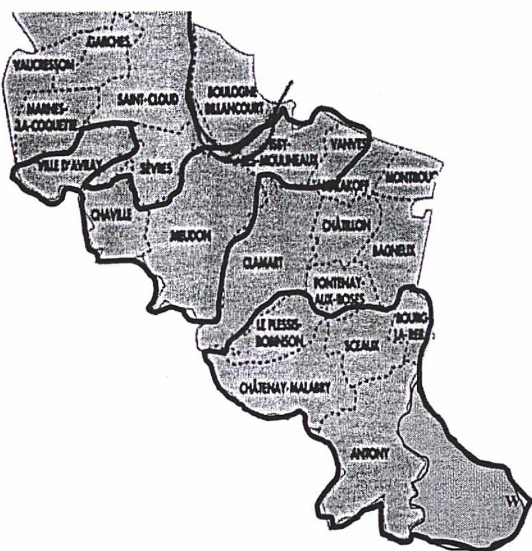
De tous les facteurs qui façonnent les périmètres des structures intercommunales, l'argent reste primordial. Pour qu'une commune accepte d'entrer dans une communauté il faut qu'elle y trouve un intérêt financier, ou au moins qu'elle n'y perde pas d'argent. Nous avons vu que la DGF versée par l'Etat était un fort incitatif financier pour l'intercommunalité. Il faut cependant que les communes ne perdent pas d'un autre côté ce qu'elles gagnent en DGF. Deux facteurs financiers vont jouer et retarder ou accélérer la formation des communautés.

Le premier cas est celui d'une commune riche en taxe professionnelle, ou plutôt en potentiel de croissance de taxe professionnelle. En effet, dans une communauté à TPU, la taxe professionnelle est perçue par la communauté, celle-ci garde la part nécessaire à l'exercice des compétences qui lui ont été transférées et le reliquat est reversé aux communes selon la clé de répartition qui valait l'année précédente la formation de la communauté. Ainsi, si la communauté est créée en année n, les communes percevront pour toujours, une part de taxe professionnelle correspondant à ce qu'elles percevaient en année n-1. Dès lors, si une commune anticipe de fortes augmentations de taxe professionnelle sur son territoire, par exemple parce qu'elle possède beaucoup de foncier disponible, elle est réticente à entrer dans une structure intercommunale, à moins que les communes avec qui elle s'allie n'aient, elles aussi, de forts potentiels de hausse de leur taxe professionnelle. Sinon la commune sait qu'elle devra partager la hausse de taxe professionnelle dont elle aurait profité seule sinon. Dans ce cas, soit la formation d'une structure intercommunale est impossible, soit, et c'est plus souvent le cas, les communes riches (c'est-à-dire à fort potentiel de hausse de taxe professionnelle) ne s'allient qu'entre elles.

Le deuxième cas est, à l'inverse, celui d'une commune pauvre, ou plutôt d'une commune qui doit faire face à de fortes charges à cause, par exemple, de problèmes urbains importants. Dans ce cas la commune rencontre des difficultés pour trouver d'autres communes qui acceptent de fonder avec elle une structure intercommunale qui conduira au partage des charges de politique de la ville et d'habitat, compétences obligatoires d'une communauté d'agglomération. Ces charges seront donc partagées par les communes membres de la communauté. Dans ce cas, soit la commune pauvre (c'est-à-dire celle qui fait face à de fortes charges) ne parviendra pas à entrer dans un EPCI, soit elle s'alliera avec d'autres communes aussi pauvres qu'elle.

Les mariages d'argent sont donc fréquents; ils façonnent les périmètres des EPCI à fiscalité propre qui perdent, par-là, une grande partie de leur pertinence, et ce d'autant plus, comme nous le verrons, que la péréquation entre communes était l'un des objectifs affichés de la loi Chevènement.

Analyse des périmètres des EPCI dans le département des Hauts-de-Seine



Le sud du département des Hauts-de-Seine en Ile de France est couvert par deux communautés d'agglomération, entourées par un trait noir sur la carte ci-jointe

La communauté de l'Arc de Seine comprend les communes de Vanves, Issy-les-Moulineaux, Meudon, Chaville et Ville d'Avray.

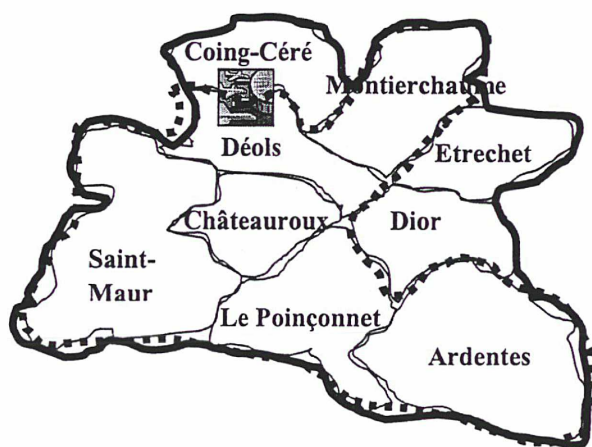
La communauté des Hauts de Bièvre regroupe les communes de Wissous, Antony, Sceaux, Châtenay-Malabry, Bourg-la-Reine et Le Plessis-Robinson.

Toutes les communes précédentes sont dirigées par une majorité de droite, sauf Chaville dont le maire est radical de gauche. Les communes de Clamart, Fontenay aux Roses, Bagneux et Malakoff qui bordent les deux communautés précédentes ont, elles des majorités de gauche. On ne mélange donc pas les couleurs politiques dans les Hauts-de-Seine.

Les communes d'Issy-les-Moulineaux et de Boulogne-Billancourt ont de nombreux intérêts identiques. Elles appartiennent d'ailleurs à beaucoup de syndicats intercommunaux communs. Leurs maires ne s'entendent cependant pas bien. Dès lors, elles ne pouvaient s'allier dans la même communauté d'agglomération. Issy-les-Moulineaux fait donc partie de la communauté de l'Arc de Seine alors que Boulogne-Billancourt étudie un projet de rapprochement avec Sèvres.

Wissous est une commune du département voisin de l'Essonne. C'est une commune riche, notamment parce qu'elle perçoit une partie de la taxe professionnelle de l'aéroport d'Orly. Plutôt que d'entrer dans une communauté d'agglomération avec les communes du plateau de Saclay dans le département de l'Essonne, elle a préféré rejoindre ses riches voisines des Hauts-de-Seine et la communauté des Hauts de Bièvre, présidée par l'ancien maire d'Antony, aujourd'hui membre du gouvernement.

Histoire de la création de la communauté d'agglomération de Châteauroux



Les maires de Châteauroux et de Déols étaient des adversaires politiques, ils se présentaient notamment face à face aux élections législatives de la circonscription.

Le maire de Châteauroux décide de créer sa communauté d'agglomération. Comme les communes avoisinantes sont, pour beaucoup, d'une couleur politique opposée à la sienne, il choisit de proposer un périmètre de telle sorte qu'il soit, sans nul doute, désigné président de la nouvelle communauté d'agglomération. Ce périmètre,

représenté en trait pointillé sur la carte ci-contre, inclut notamment Déols, dont on sait bien qu'elle se prononcera contre le projet ; mais la règle de la majorité qualifiée ne lui laissera pas le choix : elle sera intégrée de force, au grand dam de son maire, dans la communauté d'agglomération présidée par le maire de Châteauroux. Ce périmètre a aussi la particularité de ne pas inclure Coing-Céré sur le territoire duquel l'aéroport de Châteauroux est à cheval ; une partie seulement se retrouvera donc dans la communauté d'agglomération.

Le maire de Déols tente alors une contre-proposition ; il propose un périmètre plus large, représenté en trait plein sur la carte, dans lequel il ait, cette fois-ci, la majorité. Ce périmètre est cependant rendu caduc par le refus des communes de Dior et d'Etrechet, communes riches de banlieue à fort potentiel de taxe professionnelle, d'entrer dans la communauté d'agglomération. Le périmètre n'a donc plus de majorité qualifiée.

C'est donc finalement le périmètre du maire de Châteauroux qui est mis aux voix par le préfet et accepté.

1.3 La croissance des communautés, ou comment éviter les coquilles vides

Comme nous l'avons montré, les lois ATR et Chevènement permettent la création de structures intercommunales à fiscalité propre par divers incitatifs. Elles ne s'arrêtent pas là. Il leur importe aussi que les communautés créées ne restent pas des coquilles vides, ou encore des « pompes à DGF ». Pour ce faire, deux mécanismes sont mis en place : l'un est financier, l'autre s'appuie sur une facilité d'émancipation des communautés créées. Notons cependant que ces mécanismes fonctionnent essentiellement dans les communautés d'agglomération et les communautés urbaines, les communautés de communes restant un peu à l'écart.

1.3.1 La contrainte financière

Si les structures intercommunales à fiscalité propre perçoivent toutes, l'année de leur création, le même montant de DGF, la DGF qu'elles percevront les années suivantes sera fonction de leur coefficient d'intégration fiscale (CIF). Le CIF d'une communauté mesure son degré d'intégration, c'est à dire le nombre de compétences qu'elle exerce effectivement (qui lui ont été transférées par les communes). L'encadré ci-dessous montre comment ce CIF est calculé dans le cas d'une communauté à TPU.

Le calcul du coefficient d'intégration fiscale d'une communauté à TPU

Une communauté à TPU lève la taxe professionnelle dont elle vote le taux, la base de la taxe, étant, elle, fixée par l'Etat. Sur le produit de taxe professionnelle qu'elle perçoit la communauté garde les montants nécessaires à l'exercice des compétences qui lui ont été transférées et rend le reliquat aux communes membres de la communauté. Ce transfert prend principalement deux formes :

- L'attribution de compensation est égale à ce que percevait chaque commune l'année précédant la création de l'EPCI, diminué des charges transférées.
- La dotation de solidarité est versée en plus par la communauté si elle le souhaite selon une clé de répartition qu'elle définit.

De façon simplifiée, le CIF d'une communauté est alors égal aux impôts levés par la communauté (la TPU) diminués des dépenses de transfert vers les communes et divisés par les impôts levés par les communes :

$$CIF = \frac{\text{Im p\^ots lev\^es par la communaut\^e (TPU)} - \text{D\^epenses de transfert vers les communes}}{\text{Im p\^ots lev\^es par les communes}}$$

Plus une communauté exercera de compétences, moins elle reversera d'argent aux communes et plus son CIF sera élevé. La DGF de la communauté sera, elle, fonction du ratio entre le CIF de la communauté et le CIF moyen des communautés françaises. Ainsi, le montant de la DGF perçue par une communauté ne sera pas fonction du nombre de compétences qu'elle exerce mais du nombre de compétences qu'elle exerce par rapport aux autres communautés. On voit immédiatement la course à l'intégration qui va s'ensuivre : toutes les communautés voudront être plus intégrées que les autres

pour percevoir plus de DGF. Ce phénomène est amplifié par la contrainte financière dans laquelle se trouvent enserrées les communautés du fait de leurs modes de financement.

Comme nous l'avons vu en effet, une communauté a deux ressources principales : la DGF versée par l'Etat et la TPU. Supposons qu'une communauté considère qu'elle a atteint un niveau d'intégration suffisant, c'est à dire que les communes membres ne souhaitent plus lui transférer de compétences. Son CIF restera donc stable. Le CIF moyen va, lui, avoir tendance à augmenter quasi mécaniquement puisqu'un certain nombre de communautés vont décider d'aller vers une intégration plus poussée alors qu'il est très difficile de revenir en arrière, c'est à dire de rendre aux communes des compétences. Dès lors, le ratio du CIF de la communauté sur le CIF moyen va diminuer et donc sa DGF aussi. La communauté se retrouvera donc avec un déficit de recettes. Deux possibilités se présentent alors à la communauté :

- Augmenter le montant de sa taxe professionnelle. Pour ce faire elle peut essayer d'en augmenter le taux. Cette manœuvre est cependant difficile car l'augmentation du taux de taxe professionnelle une année donnée est en effet liée à l'augmentation du taux des trois autres taxes locales. Une contrainte identique existait en matière de diminution des taxes (une baisse des trois taxes locales devant entraîner une baisse de la taxe professionnelle) mais elle a été récemment supprimée car trop contraignante pour les communautés. L'encadré ci dessous résume les mécanismes de liaison entre les taux. La communauté peut aussi tenter d'augmenter la base de sa taxe professionnelle, ce qui fournit une incitation à faire du développement économique, compétence obligatoire de tous les types de communautés. Cette possibilité reste limitée et très corrélée au foncier disponible sur le territoire de la communauté et à des questions de conjoncture économique. Finalement on voit qu'il est difficile pour une communauté d'augmenter le montant de taxe professionnelle perçu.

Le mécanisme de liaison entre les taxes locales

Dans un EPCI à TPU, le taux de TP ne peut excéder le taux de TP observé l'année précédente :

- corrigé de 1,5 fois la variation du taux moyen pondéré de taxe d'habitation des communes membres,
- ou, si elle est moins élevée, corrigée de 1,5 fois la variation du taux moyen pondéré des taxes ménages (habitation, foncier bâti et non bâti) des communes membres.

Sous certaines conditions, les EPCI peuvent cependant utiliser une majoration spéciale de la TP, égale à 5% du taux moyen national de TP.

A compter de 2003, les EPCI à TPU sont affranchis des contraintes de lien à la baisse du taux de TPU.

- Diminuer ses charges à concurrence de la baisse de recettes de DGF. La manœuvre est là encore difficile car elle suppose de faire des économies dans une structure en démarrage et dont l'une des justifications est de rendre un meilleur service au citoyen. On imagine mal, en effet, une communauté décider de n'ouvrir la piscine, dont elle vient de prendre la gestion aux communes, qu'un jour sur deux.

Il apparaît donc que les deux possibilités ci-dessus sont difficiles à mettre en œuvre. Il y a fort à parier que la communauté reviendra sur sa volonté de ne pas aller vers une intégration plus poussée. Ce

faisant, elle contribuera à une augmentation du CIF moyen des communautés. Le cercle vicieux (ou vertueux ?) est lancé.

Pour finir, il faut remarquer que cette course à l'intégration est visible dans les communautés et que le Sénat s'est récemment saisi du problème pour les communautés de communes. La DGF de ces dernières ne sera plus calculée que pour 40% par la méthode précédente, basée sur le CIF. Il s'ensuit un desserrement de la contrainte financière décrite pour les communautés de commune. Pour les communautés urbaines et d'agglomération en revanche, cette contrainte reste bien réelle.

1.3.2 L'intérêt communautaire : une arme à double tranchant

Au sein de chaque bloc de compétences officiellement transféré des communes aux EPCI, l'intérêt communautaire constitue la ligne de partage entre ce qui reste de la responsabilité communale et ce qui relève de la communauté.

Prenons l'exemple du transfert de la compétence voirie des communes à l'établissement public de coopération intercommunale. Ce transfert est lié à la notion d'intérêt communautaire. En effet, il appartient à la communauté et / ou à ses membres de définir dans quelle mesure la communauté exercera cette compétence. Il peut, par exemple, être décidé que l'ensemble du réseau de voirie à l'exception des chemins vicinaux est d'intérêt communautaire ; les communes continueront donc d'avoir tout pouvoir sur la gestion des chemins vicinaux, la communauté prenant en charge l'entretien et les éventuels investissements sur le reste du réseau routier. Il est aussi légal de transférer la compétence voirie en décidant que la voirie d'intérêt communautaire est celle reliant les équipements d'intérêt communautaire qui peuvent être au nombre de 0, et la communauté ne traite donc en aucune manière cette compétence qui lui est pourtant transférée. De tels transferts fantôme se constatent dans certaines communautés de communes. L'intérêt communautaire est donc d'abord présenté et compris par les communes comme une protection leur permettant d'appliquer le principe de subsidiarité.

Le législateur, prudent, a préféré produire cette forme creuse : ce que la loi décide de ne pas accomplir, il appartient aux acteurs territoriaux de le faire. C'est donc, au départ, un outil qui incite à la création des structures intercommunales, chaque commune pouvant garder une compétence particulière dans des domaines normalement transférés à la communauté. En cela, la loi Chevènement met en place une nouvelle fois des dispositions montrant sa volonté de laisser une marge de manœuvre très importante aux acteurs locaux et de ne rien imposer d'en haut.

Cette notion d'intérêt communautaire n'est pas nouvelle mais avait déjà été introduite par la loi du 6 février 1992 pour la définition des compétences des communautés de villes et des communautés de communes. Elle s'appliquait alors à l'ensemble des compétences transférées, par matière ou par blocs, qui devaient donc être définies de manière définitive dès la création de l'EPCI et donc dans les statuts. Aujourd'hui, l'intérêt communautaire est une notion à géométrie variable et révisable au cours de la vie de la communauté.

Alors que pour les communautés de communes, et naguère pour les communautés de villes, le pouvoir de statuer sur l'intérêt communautaire appartenait aux communes qui décidaient dans les conditions de majorité qualifiée requises pour la création de l'EPCI, ce pouvoir est attribué pour les communautés d'agglomération et communautés urbaines au conseil communautaire de l'EPCI qui statue à la majorité des 2/3. Et, ce qui était à l'origine un moyen de défense des communes devient un redoutable moyen d'émancipation pour les communautés qui peuvent désormais décider d'elles-mêmes de prendre en charge tel projet ou tel équipement qu'elle qualifiera d'intérêt communautaire.

Grâce à cette possibilité, les communautés urbaines et d'agglomération accèdent à une véritable volonté politique autonome. Cette notion tend à modifier la nature de l'intercommunalité, ou plutôt à transformer celle-ci en supra-communalité. Pour la première fois la communauté ne procède plus seulement des communes mais peut elle-même s'auto-investir de compétences, qu'elle enlève, de fait, aux communes. On remarque d'ailleurs que, même si elles sont récentes, les communautés d'agglomération se sont déjà saisies de cette possibilité, repoussant les anciennes frontières communales.

L'intérêt communautaire est donc un ingrédient essentiel de la loi Chevènement : perçu au départ comme un outil de protection des communes, il constitue, en fait le premier pas vers la supra-communalité.

2 ... mais pour quoi faire ?

Les lois ATR et surtout Chevènement se sont donc traduites par un formidable succès, en terme de nombre structures intercommunales créées. Elles constituent de ce fait une sorte de « recette miracle » de l'intercommunalité. Si la méthode fonctionne bien, il reste à se poser la question des objectifs de la loi. Pourquoi une loi si incitative ? A quel besoin pressant l'intercommunalité à fiscalité propre répond-t-elle ? Il ne faudrait pas, en effet, que l'aveuglement devant le brio de la méthode cache une cruelle absence d'objectifs.

L'intercommunalité n'est pas un phénomène nouveau dans notre pays. De nombreuses formes d'intercommunalité ont été mises en place depuis bientôt deux siècles, certaines connaissant un succès important (les syndicats intercommunaux), d'autres se soldant en de véritables échecs (comme la tentative de fusion de communes en 1971). Toutes ces tentatives répondaient à un besoin d'aménagement du territoire du moment.

La loi Chevènement se fixe, elle, trois grands objectifs : « restructurer nos villes », « sauver nos campagnes » et « réduire les inégalités sociales ». L'importance donnée à la question de la méthode, soulignée en première partie, masque l'atteinte imparfaite de ces trois objectifs. Dès lors, se fait jour la possibilité que, derrière la loi Chevènement, résiderait l'idée qu'il faut, à tout prix, réduire le nombre de communes, renouant ainsi avec un vieux rêve.

2.1 *Mise en perspective historique de l'intercommunalité*

Ici, un retour historique peut être éclairant. Depuis plus de deux siècles, on observe une forte corrélation entre l'apparition de nouveaux enjeux de développement pour le pays et les réformes de l'organisation territoriale de la France.

2.1.1 Révolution française : des paroisses aux communes

La carte communale française se caractérise avant tout par l'émiettement et le nombre très important de communes dont l'existence remonte le plus souvent aux paroisses de l'Ancien Régime.

A la Révolution française se pose la question de la place et de l'importance politique de la structure de proximité au sein de l'organisation de l'État. La Constituante de 1789 se saisit de ce débat sur l'organisation territoriale de la République. Deux conceptions s'opposent alors. L'une défendue par Thouret qui prône un découpage géométrique du territoire en 720 circonscriptions sans s'appuyer sur les limites existantes des paroisses, l'autre soutenue par Mirabeau qui vise à respecter l'héritage historique et géographique des anciennes délimitations. Pour Mirabeau, l'éparpillement des structures permet un meilleur contrôle des citoyens et garantit le maintien du pouvoir de l'État central. A l'inverse, pour Thouret, seules des structures plus grandes peuvent permettre l'expression pleine et entière du peuple par un exercice véritable de la démocratie locale. Les termes de cette discussion opposant rationalisation et poids de l'héritage du passé ne sont pas sans rappeler ceux des débats ultérieurs sur la décentralisation.

Mirabeau l'emporta et, ainsi, c'est sur le cadre des 44 000 paroisses de l'ancien régime que furent créées les communes. Ces communes seront d'ailleurs définies par la Constitution de 1791 dans des termes qui traduisent la permanence et la force de l'institution communale : « *Les citoyens français, considérés sous le rapport des relations locales qui naissent de leurs réunions dans les villes et dans certains arrondissements des territoires des campagnes, forment les communes* ». La commune telle que définie par la Première République n'est donc pas une création juridique abstraite mais la traduction en droit d'une organisation sociale et économique ancienne qui s'est imposée au législateur : la paroisse. C'est sans doute ce qui explique que Napoléon, malgré sa volonté structurante et réformatrice, conserva quelques 38 000 communes.

L'héritage de l'Histoire nous donne donc aujourd'hui une trame communale extrêmement variable d'une région à l'autre. Ces différences tiennent à des considérations agricoles, d'organisation sociale et politique. Cependant en milieu urbain, les situations sont assez comparables. La plupart des agglomérations françaises sont morcelées en un grand nombre de communes. En effet, à l'exception de Marseille et Toulouse qui disposent d'un territoire très vaste, le territoire des villes françaises correspond à peu près à l'espace fortifié – et donc restreint – du Moyen Age. Les inconvénients techniques (cohérence des réseaux, politique des transports, réserves foncières) et financiers (répartition des bases fiscales, participation aux services centraux) de ce morcellement sont vivement ressenties.

2.1.2 Révolution industrielle : l'enjeu des réseaux

A la fin du XIX^e siècle, le morcellement excessif du territoire semblait constituer un frein à la mise en place de politiques locales volontaristes et efficaces visant à faire profiter le plus grand nombre des progrès apportés par la révolution industrielle. La mise en place des réseaux d'assainissement, de distribution d'eau ou d'électricité devait répondre aux aspirations croissantes de la population en matière d'hygiène et de confort. Les communes, trop petites et trop peu organisées, se trouvaient démunies face à ces projets. Ainsi, la loi du 22 mars 1890 créa le syndicat de communes, établissement public doté d'un minimum d'autonomie, chargé de gérer les services publics locaux. Cette nouvelle structure, qui a inspiré toutes les formules de coopération créées au vingtième siècle, était extrêmement novatrice par rapport aux instances qui existaient déjà dans ce domaine, telles que les ententes et conférences intercommunales, dont l'objet était limité au débat de questions d'intérêt commun. En effet, cette forme de regroupement syndical permet la rationalisation de la gestion d'équipements sans toutefois imposer la solidarité entre les collectivités. Cela constitue sans aucun doute un avantage pour les communes qui trouvent par là un moyen d'exercer librement leurs compétences. Néanmoins, le développement de cette structure syndicale fut modeste à ses débuts, la règle de l'unanimité des conseils municipaux présidant à sa constitution empêchant très certainement un véritable essor de la coopération intercommunale à cette époque.

Aucune réforme d'ampleur en matière de coopération intercommunale n'intervint avant deux ordonnances de 1959. La première autorisait la création d'un syndicat intercommunal à vocation unique (SIVU), non plus à l'unanimité mais à la majorité qualifiée. La formule retenue – deux tiers au moins des conseils municipaux représentant au moins la moitié de la population totale, ou l'inverse – connaît la postérité que l'on sait puisqu'elle est retenue aujourd'hui pour les EPCI créés par la loi Chevènement. Le point principal à retenir est que cette règle inaugure une nouvelle ère pour la coopération intercommunale : l'intérêt de la communauté transcende les intérêts particuliers des communes. En effet, on donne alors la possibilité à un ensemble de communes d'obliger une commune à entrer dans un réseau de liens, de droits et d'obligations solidaires. C'est la fin du dogme de la liberté communale qui avait repris tout son poids en matière d'organisation du territoire après

que, dans le sillage de la Commune de Paris, la loi de 1884 avait donné au conseil municipal l'exclusivité du pouvoir : « *Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune* ».

Cette ordonnance permet également la constitution de syndicat à vocation multiple (SIVOM) mais reste, pour cette nouvelle formule, fidèle à la règle de l'unanimité (qui sera remplacée en 1970 par la majorité qualifiée). Le SIVOM peut avoir plusieurs compétences et même, à la limite, toutes celles dévolues aux communes en matière de gestion et d'équipements présentant un intérêt commun. La création d'un syndicat entraîne à son profit un véritable transfert des compétences communales dans les domaines d'activités qui lui sont confiés. Le syndicat est financé pour l'essentiel par la contribution obligatoire des communes. Le « pacte syndical », pierre angulaire de cet édifice intercommunal, fixe les contributions et la répartition des dépenses et exprime le réel degré de solidarité entre les communes. On remarque cependant que beaucoup de SIVOM n'exercent pas réellement toutes les compétences prévues par leurs statuts ou bien encore que certains paraissent exercer des activités qui ne sont pas expressément désignées dans leurs statuts.

2.1.3 Après guerre : reconstruire et assurer la sécurité

Au sortir de la seconde guerre mondiale, la France a deux grandes préoccupations : reconstruire pour loger sa population croissante et assurer la sécurité de ses habitants. La deuxième ordonnance de 1959 crée le district urbain. Ce dernier se distingue du syndicat de communes par deux caractéristiques essentielles : il est doté de compétences, certaines laissées à la libre appréciation des communes lors de la décision qui l'institue ou ultérieurement, d'autres obligatoires déterminées par la loi, aux premiers rangs desquelles figurent la gestion des centres de secours et de lutte contre l'incendie et la compétence en matière de logement. Autre caractéristique essentielle, le district a la possibilité d'opter pour un régime de fiscalité propre, option rendue obligatoire par l'article 92 de la loi de finances pour 1990. Personne fiscale à part entière, le district vote donc, sous forme de fiscalité additionnelle, les taux d'imposition aux quatre taxes directes locales et bénéficie, au titre du régime de fiscalité propre, d'une attribution de dotation de fonctionnement. En tant que personne fiscale, il peut aussi instituer un régime d'abattement de taxe d'habitation distinct de celui des communes membres et peut prendre des décisions d'exonération de taxe professionnelle et de taxe foncière sur les propriétés bâties. Cette formule moderne d'intercommunalité n'est plus la simple émanation d'une volonté des communes de gérer ensemble des services publics, comme dans les syndicats, mais donne naissance à une structure dotée d'une véritable autonomie et d'une capacité à réfléchir et mettre en œuvre un projet communautaire. D'une notion d'intercommunalité de services, on passe ainsi à une intercommunalité de projets.

En 1970, cette formule initialement réservée au milieu urbain est étendue aux zones rurales.

2.1.4 Les Trente Glorieuses : aménager le territoire

Les années 1960 sont marquées par la volonté de l'Etat de s'atteler à l'aménagement du territoire. La DATAR est créée pour lutter contre le déséquilibre décrit dans Paris et le désert français ; c'est la grande époque des métropoles d'équilibre.

En 1966, constatant que les districts ne sont pas à même de résoudre les problèmes propres à l'administration de grandes agglomérations, l'Etat jacobin impose la création de communautés urbaines, dont la formule extrêmement intégrée en terme de compétences n'a pas connu d'équivalent

par la suite. En effet, la communauté urbaine se distingue du district par l'importance des compétences obligatoires : maîtrise foncière et de l'urbanisme, équipement et gestion des principaux services publics à caractère industriel et commercial (transport, eau, assainissement, ordures ménagères, parcs de stationnement, abattoirs), enseignement du second degré, voirie, signalisation, service de secours et de lutte contre les incendies. En outre, les conseils de communauté peuvent exercer des compétences facultatives, en principe sans l'accord obligatoire des conseils municipaux intéressés : équipements culturels, sportifs, sanitaires et sociaux, espaces verts.

Pour faire face à leurs dépenses où la place de l'investissement est encore très importante, les communautés urbaines disposent des mêmes ressources que les communes : elles peuvent lever sous forme de fiscalité additionnelle les quatre taxes directes locales et elles perçoivent de l'État la dotation globale de fonctionnement.

Aux quatre communautés urbaines créées par la loi du 31 décembre 1966 (Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg) s'ajoutent sur la base du volontariat celles de Dunkerque, Le Creusot – Montceau-les-Mines, Cherbourg, Le Mans, Brest, Arras, Alençon, Nancy puis Marseille et Nantes.

Au sein même de l'agglomération francilienne se posent, à la même époque, des questions d'aménagement du territoire. On crée donc, au milieu des champs, des villes nouvelles et on met en place pour les gérer les syndicats d'agglomération nouvelle (SAN), structures singulières répondant spécifiquement aux besoins des villes nouvelles. Pour l'essentiel, ces syndicats se voient attribuer les pouvoirs des communautés urbaines.

2.1.5 1971 : le modèle européen ?

La V^{ème} République fut aussi saisie d'une volonté réformatrice en matière d'organisation communale. Après plusieurs tentatives infructueuses pour inciter les communes à fusionner, l'environnement européen semblait extrêmement favorable dans les années 1970. En effet, nos partenaires entreprenaient alors avec succès une démarche de réduction drastique du nombre de leurs structures territoriales de base. Pour ne pas être en reste et s'approcher d'un hypothétique modèle européen, était votée, en 1971, la loi Marcellin qui instaure un cadre juridique pour la fusion des communes. Cette loi autoritaire qui imposait la fusion de communes selon des plans déterminés se solda par un échec cuisant. Revenons cependant brièvement sur ses mécanismes qui ont pu inspirer ou au contraire mettre en garde les concepteurs des lois suivantes sur l'intercommunalité.

La loi de 1971 instituait dans chaque département une commission, composée de 10 maires et de 4 conseillers généraux, chargée de déterminer « *les communes qui peuvent assurer par elles-mêmes leur développement ; les agglomérations et les communes dont le développement et la bonne administration appellent une mise en commun des moyens et des ressources ; les communes qui devraient fusionner avec d'autres communes* ». Pour les propositions de fusion, une procédure permettait de passer outre les désaccords d'un ou plusieurs conseils municipaux en cas d'avis favorable du conseil général. Il en était de même pour les propositions de coopération intercommunale sous forme de communautés urbaines, de districts ou de syndicats à vocation multiple, le pouvoir d'initiative revenant là au préfet en accord avec le conseil général. D'autre part, la loi prévoyait certaines incitations financières comme la majoration de subventions d'équipement accordées par l'État aux communes fusionnées.

Cette loi a incontestablement échoué, les chiffres parlent d'eux-mêmes. Sur 3682 fusions prévues concernant 10 143 communes, il n'y eut que 897 regroupements concernant 2217 communes.

Remarquons également que, depuis, de nombreuses communes ont retrouvé leur autonomie en défusionnant. Pour beaucoup cet échec est imputable à l'autoritarisme de la démarche et à sa trop grande politisation. Il est en effet délicat de demander à des maires de se prononcer sur la fusion d'autres communes de leur département par un jugement fiable et dépassionné sur les affaires de leurs collègues élus.

Cette marque d'impuissance toucha à tel point les politiques que le thème de la coopération intercommunale tomba ensuite en désuétude pendant près de 25 ans, ayant été au passage soigneusement évité lors des discussions des lois de décentralisation de 1982.

On peut conclure cet historique par deux remarques. La première montre que l'innovation juridique a été continue et progressive. Chaque réforme ayant inspiré, par ses succès ou ses échecs, la suivante. Sont ainsi nées, sur le fond, les notions de coopération intercommunale, de majorité qualifiée, de prééminence de l'intérêt communautaire, de transfert de compétences obligatoires ou facultatives, de fiscalité propre, d'intercommunalité de projet et, sur la méthode, le mouvement de balancier entre une démarche autoritaire visant à appliquer les idées d'un Etat planificateur et une démarche plus volontaire basée sur des incitatifs financiers.

La deuxième remarque est à rapprocher de l'introduction de cet historique. Contrôle d'une population qui s'émancipe de la tutelle de l'Etat, diffusion de l'hygiène et du confort, protection et problèmes de reconstruction, préoccupations d'aménagement du territoire, tous ces défis auxquels était confronté l'Etat ont donc trouvé une forme de réponse dans la création de nouvelles structures territoriales. L'intercommunalité façon Chevènement constitue-t-elle une réponse aux défis qui se posent aujourd'hui à notre pays ?

2.2 Les objectifs de la loi Chevènement...

La loi Chevènement affiche trois objectifs principaux : « restructurer nos villes », « sauver nos campagnes » et « réduire les inégalités sociales ». La méthode retenue par la loi et présentée dans la première partie de ce mémoire, n'est cependant pas toujours en adéquation avec ces objectifs.

2.2.1 « Restructurer nos villes »

2.2.1.1 Une nécessité

En 1999, Jean-Pierre Chevènement déclarait à l'Assemblée lors des débats sur le projet de loi relatif à l'intercommunalité : « *Le fait urbain – et sa traduction, l'agglomération – est devenu un trait dominant de la société française. Si, jusqu'en 1931, la majorité de notre population vivait encore dans les communes rurales, les trois quarts des Français vivent aujourd'hui dans des aires urbaines où se concentrent la crise sociale, le chômage, l'insécurité, les déséquilibres économiques et les fractures sociales, culturelles et scolaires. (...) Une civilisation de la ville se cherche. Sa construction est à l'arrière plan de notre débat. (...) L'agglomération est le niveau le plus pertinent pour définir une politique de la ville efficace sur le long terme* ». Comme l'indiquait son titre initial, « loi relative à l'organisation urbaine et à la simplification de la coopération intercommunale », la loi Chevènement est conçue pour les villes. La formule des communautés de communes, pour le milieu rural, avait connu dès 1992 un certain succès alors que les communautés de villes prévues par la loi de 1992 étaient restées en nombre marginal. L'objectif principal de la loi Chevènement est bien de combler le retard en matière d'intercommunalité des villes sur les campagnes, et ce d'autant plus que l'intercommunalité est une nécessité plus flagrante en milieu urbain qu'en milieu rural. Cet objectif a d'ailleurs été rempli, nous l'avons vu, puisque la France est en 2003 recouverte de 143 communautés d'agglomération.

Pourquoi y a-t-il donc un besoin d'intercommunalité en ville ? L'urgence sociale ressentie dans certaines banlieues fournit un premier élément de réponse. Pour Edmond Hervé, les enjeux de la ville aujourd'hui sont au nombre de six :

- les formes de la ville,
- la diversité,
- la mixité,
- l'attractivité du territoire,
- l'anticipation,
- la mobilité.

Derrière ces enjeux, dont la maîtrise permettra de créer des villes fortes, se dessinent les compétences obligatoires de la loi Chevènement : développement économique (attractivité et anticipation), aménagement de l'espace (formes de la ville et mobilité), équilibre social de l'habitat (mixité) et, de manière générale, la politique de la ville (qui regroupe un grand nombre des enjeux précédents). L'objectif de la loi Chevènement est donc bien de répondre aux nouveaux problèmes urbains qui ne peuvent se traiter à l'échelon de la ville centre, trop exigü. Par exemple, une politique de transport ne saurait s'arrêter aux limites d'une commune. Derrière tout cela, réside aussi l'idée que nos villes ont peu de visibilité internationale, là où les autres pays européens ont des agglomérations structurées, eux qui ont souvent réussi à mettre en place une réforme communale dans les années 70. Dans une période de concurrence accrue entre territoires, remédier à ce handicap est essentiel.

L'exemple des contrats d'agglomération détaillé dans l'encadré ci-dessous montre comment les structures intercommunales créées par la loi Chevènement peuvent jouer un rôle dans la maîtrise des enjeux urbains.

Les contrats d'agglomération

Le contrat d'agglomération, institué par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire de 1999 (dite loi Voynet), doit être signé par une communauté urbaine ou d'agglomération, l'Etat et la région. Il a vocation à sceller les engagements mutuels de ces acteurs à l'échelle de l'agglomération pour une période longue. Ces contrats s'appuient sur un projet d'agglomération qui détermine les orientations en matière de développement économique et de cohésion sociale, d'aménagement et d'urbanisme, de transport et de logement, de politique de la ville, de politique de l'environnement et les mesures permettant de mettre en oeuvre ces orientations. Ces contrats nécessitent par ailleurs la constitution d'un conseil de développement composé de représentants des milieux sociaux, culturels et associatifs.

Il est à l'heure actuelle difficile de faire un bilan de ces contrats d'agglomération puisque seulement 9 ont, pour l'instant, été signés. Les points communs à ces premiers contrats peuvent néanmoins être relevés :

- Ils visent à conforter l'attractivité de l'agglomération dans le but de stimuler le développement économique.
- Ils annoncent une politique volontariste de renouvellement urbain (réutilisation des friches, reconquête des centres existants).
- Ils comprennent des actions relevant de la politique de la ville (cohésion sociale, mixité urbaine, qualité de vie,...).
- Le multimédia et les technologies de l'information et de la communication sont mentionnés dans chaque contrat, même si les moyens alloués restent modestes.

Même si leur efficacité reste à prouver, ces contrats d'agglomération, à l'image des contrats de plan Etat-région, pourraient fournir un instrument intéressant de maîtrise des enjeux urbains, fondé sur les structures intercommunales de la loi Chevènement.

2.2.1.2 Des résultats contrastés

La loi Chevènement permet-elle de répondre aux besoins précédents ? En offrant une structure intégrée, elle permet sans nul doute de concevoir des politiques plus cohérentes à l'échelon de l'agglomération. Elle permet aussi de mutualiser les compétences entre villes qui n'en disposaient pas forcément lorsqu'elles étaient seules. Ainsi, alors que les questions de développement économique, d'international et des relations avec l'Union Européenne étaient souvent traitées de manière « artisanale » par les communes isolées, aucune n'ayant les moyens de s'offrir des fonctionnaires responsables à temps plein, dans de nombreuses communautés urbaines ou d'agglomération, de véritables services ont été mis en place pour traiter ces questions. Ainsi, la communauté urbaine de Nantes, créée en 2000, accueille aujourd'hui une direction générale du développement économique, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Il reste cependant un certain nombre d'obstacles, dont le principal réside dans les périmètres de communautés urbaines et d'agglomération. Il est rare, en effet, que les périmètres des structures intercommunales correspondent aux périmètres d'aménagement. Nous avons notamment vu que les périmètres des communautés d'agglomération étaient, la plupart du temps, plus petits que les périmètres des aires urbaines correspondantes, qui peuvent être considérées comme l'échelon pertinent pour les politiques menées par une communauté d'agglomération. L'exemple des schémas de cohérence territoriale (SCOT), détaillé dans l'encadré ci-dessous montre bien cette distorsion entre périmètres des structures intercommunales et périmètres d'aménagement.

Les schémas de cohérence territoriale (SCOT)

Créé par la loi SRU (solidarité et renouvellement urbain), le SCOT est un document stratégique portant un projet de territoire tenant compte, à la bonne échelle, des politiques d'aménagement, d'habitat et de transports. Le périmètre d'un SCOT doit prendre en compte « les déplacements urbains, notamment les déplacements entre le domicile et le lieu de travail et de la zone de chalandise des commerces, ainsi que les déplacements vers les équipements culturels, sportifs, sociaux et de loisirs ». Le périmètre du SCOT est naturellement orienté vers celui de l'aire urbaine, voire plus vaste. La mise en place de ce document ne se fera donc, la plupart du temps, pas à l'échelle de la communauté urbaine ou d'agglomération, et nécessitera la création d'une nouvelle structure ad hoc. La loi impose cependant que le périmètre du SCOT soit d'un seul tenant et sans enclave et recouvre la totalité des périmètres des EPCI compétents en matière de SCOT.

La loi Chevènement permettra probablement une meilleure structuration de nos agglomérations. Les anomalies dans les périmètres constatées risquent cependant, si elles ne sont pas corrigées, de constituer un obstacle fort empêchant en partie d'atteindre les résultats escomptés.

2.2.2 « Sauver nos communes rurales »

Si la loi de 1999 a pour objectif premier de structurer les agglomérations, le législateur a voulu montrer qu'il n'oubliait pas les campagnes. Jean-Pierre Chevènement déclarait ainsi : « *Il ne convient pas d'opposer le rural et l'urbain. (...) Je suis attentif aux espaces ruraux qui doivent être structurés autour d'un bourg centre ou d'une petite ville. Il leur faut trouver la taille qui permette d'investir : domaines de l'eau, de l'assainissement, des déchets, du développement économique et de l'emploi, de l'aménagement de l'espace. (...) Il s'agit aussi de mettre en commun des moyens de fonctionnement que n'ont pas les communes de très petite taille. Les maires dépourvus de moyens doivent pouvoir trouver un appui auprès des bourgs et des petites villes pour résoudre des problèmes de plus en plus complexes* ». Examinons les différents objectifs qu'assigne Jean-Pierre Chevènement à l'intercommunalité à fiscalité propre en milieu rural.

Les « domaines de l'eau, de l'assainissement, des déchets », d'abord, sont ceux qui sont traditionnellement dévolus aux syndicats intercommunaux, qu'ils soient à vocation unique (SIVU) ou multiple (SIVOM). Nous avons déjà noté le succès de ces structures, indispensables pour des petites communes. De ce point de vue, la loi Chevènement modifie peu de choses si ce n'est qu'elle offre un cadre plus structuré au traitement de ces questions.

Les « domaines du développement économique et de l'aménagement de l'espace » sont les deux compétences obligatoires des communautés de communes. Elles relèvent, contrairement aux

précédentes, de l'intercommunalité de projet. L'apport d'une communauté de communes traitant ces compétences est moins visible que dans une agglomération : deux communes rurales distantes de 10 ou 20 km trouveront peu d'intérêt à réfléchir ensemble à l'aménagement de l'espace.

Il reste le dernier point relatif à « la mise en commun de moyens de fonctionnement » qui nous semble plus intéressant. Encore plus qu'en milieu urbain, une commune rurale a rarement les moyens, notamment humains, d'exercer sérieusement la compétence en matière de développement économique, par exemple. La communauté de communes du Val d'Indre est composée de petites communes rurales en banlieue de Tours. Elle a embauché un directeur général des services, un attaché territorial responsable du développement économique et un technicien travaux/urbanisme. Ce personnel lui fournit les moyens, dont aucune commune ne disposait auparavant, d'exercer vraiment ses compétences de développement économique et d'aménagement de l'espace.

En milieu rural, l'intérêt de l'intercommunalité de projet est donc moins flagrant. Elle consiste souvent en la simple mise en commun des moyens, surtout humains, des communes.

2.2.3 « Réduire les inégalités sociales »

2.2.3.1 *Un objectif essentiel de la loi Chevènement*

La péréquation est l'un des problèmes essentiels posés par le processus de décentralisation : comment parvenir à ce que cette dernière ne soit pas vectrice d'inégalités importantes entre collectivités territoriales riches et pauvres ? La réforme constitutionnelle de mars 2003 du gouvernement Raffarin introduit d'ailleurs cet objectif de péréquation dans le texte de la Constitution.

Plusieurs mécanismes traditionnels de péréquation coexistent. Les principaux d'entre eux sont présentés dans l'encadré ci-après.

Les principaux mécanismes de péréquation

Les dotations de l'Etat, d'abord, sont en partie modulées en fonction de la richesse de la communauté mesurée par son potentiel fiscal (égal aux bases d'impôts locaux présentes sur le sol de la communauté multipliées par le taux moyen au niveau national de chacun de ces impôts).

Le fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle, ensuite, est alimenté par l'écrêtement de la taxe professionnelle des communes sur le sol desquelles est présent un établissement d'une taille exceptionnelle. Il est reversé, en partie, aux communes les plus pauvres.

Le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle est, quant à lui, alimenté par les entreprises situées dans des communes appliquant un taux de TP inférieur à la moyenne nationale. Il est reversé, lui aussi en partie, aux communes défavorisées.

A côté de ces mécanismes classiques, on cherche à mettre en place depuis quelques années une « péréquation active ». Dans cette catégorie, on trouve les contrats de plan Etat-région. Signés pour une durée de six ans, ils permettent aux régions de contractualiser avec l'Etat le financement de divers

investissements. L'intercommunalité à fiscalité propre doit fournir un autre mode de péréquation active.

Jean-Pierre Chevènement lors du débat sur la loi de 1999 déclarait : « *cette nouvelle étape (...) doit permettre de réduire les inégalités sociales* », puis plus loin : « *nous devons convaincre les citoyens, et d'abord les élus, que la mise en commun des ressources et, à terme, une certaine mixité sociale, comportent beaucoup moins d'inconvénients que le développement de la ségrégation urbaine, mère de toutes les violences* ». Le partage des ressources - essentiellement de la taxe professionnelle -, tout comme celui des charges est donc bien un objectif affiché de la loi Chevènement.

2.2.3.2 Des résultats mitigés

Cet objectif de péréquation est-il atteint ? Les nouvelles structures intercommunales permettent-elles ce partage ? Trois obstacles nous paraissent le mettre en question.

La première objection est la moins essentielle. Elle a trait aux modalités de remboursement de la taxe professionnelle. Puisque, comme nous l'avons vu, chaque commune récupère une part de taxe professionnelle (l'attribution de compensation) égale à ce qu'elle percevait l'année précédant la création de la communauté, le partage de cette taxe ne se fera que sur le surplus de taxe professionnelle généré. Prenons l'exemple de deux communes de taille équivalente qui percevaient en année n , 50 pour l'une et 100 pour l'autre de taxe professionnelle. L'année $n+1$ elles créent une communauté d'agglomération à qui elles confient des compétences pour une valeur de 40, valeur répartie équitablement entre les deux communes. Cette même année $n+1$, le montant de taxe professionnelle perçue par la communauté est de 160, dont 110 proviennent de la commune riche (qui a donc vu sa TP augmenter de 10) et 50 de la commune pauvre (qui a donc vu sa TP stagner). La communauté va donc conserver 40 de TP pour exercer ses compétences, va rendre 80 ($=100-20$) à la commune riche et 30 ($=50-20$) à la commune pauvre. Il lui restera donc 10 et c'est uniquement sur ces 10 qu'un partage va pouvoir se faire entre les communes (alors que sans la communauté, seule la commune riche en aurait profité). Ce surplus de TP pourra, soit être redistribué aux communes sous forme de dotation de solidarité selon une clé de répartition choisie par la communauté, soit utilisé par la communauté pour une dépense qu'elle déterminera. En bref, il y a bien partage mais ce partage ne se fera que sur une partie, marginale, au moins au départ, du montant de TP total.

Le deuxième obstacle est lié à la réforme de la taxe professionnelle, l'impôt que l'on a choisi de partager. En effet, en 1999, alors que Jean-Pierre Chevènement faisait voter la loi sur l'intercommunalité, Dominique Strauss-Kahn, ministre de l'économie, décidait la suppression de la part salaire de la taxe professionnelle. L'assiette de la taxe professionnelle était en effet constituée de deux parts : les salaires que versait l'entreprise d'un côté et la valeur locative de ses immobilisations de l'autre. C'est donc la suppression de la première part qui a été décidée en 1999, cette suppression devenant totale en 2003. L'Etat compense cette suppression par une nouvelle dotation qu'il verse aux collectivités territoriales. Dès lors, l'effet précédent, permettant de partager d'éventuelles hausses de TP entre communes riches et communes pauvres grâce à l'intercommunalité, est amoindri et la péréquation est moins importante. Notons par ailleurs que, comme l'ensemble de la fiscalité locale, la taxe professionnelle est très critiquée et que si la part salaire a été supprimée car décourageant les entreprises d'embaucher, la part restante est, elle, accusée de décourager l'investissement. L'avenir de la taxe professionnelle est donc en jeu, alors que c'est sur elle qu'est assise la loi Chevènement.

Enfin, le dernier obstacle est le plus important. Il s'agit des périmètres des structures intercommunales. Nous avons notamment vu que ceux-ci étaient souvent exigus dans les grandes agglomérations à cause des « boudins étanches » de communautés de communes et que les communes

riches avaient tendance à ne se regrouper qu'entre elles, les pauvres restant isolées. Dès lors, le partage est tout relatif. Si une ville centre ne parvient pas à créer une communauté d'agglomération suffisamment grande, elle ne pourra pas partager les charges de centralité auxquelles elle doit faire face, ni profiter de l'installation de nouvelles entreprises à sa périphérie. Des communes pauvres qui se regroupent seront, de leur côté, toujours aussi pauvres. L'objectif généreux de péréquation se heurte donc, sur le terrain, à la liberté de regroupement.

En résumé, l'intercommunalité permet une forme de péréquation entre communes. Plusieurs facteurs limitent cependant fortement cette péréquation, ce qui confirme bien que cette dernière est bien l'un des problèmes majeurs de la décentralisation.

2.3 ...ne sont peut-être pas ceux que l'on croit

Les objectifs de la loi Chevènement présentés précédemment sont légitimes. Cependant, la loi s'est concentrée fortement sur la méthode, répondant à la question : comment parvenir à ce que les communes acceptent de se regrouper ? La question des objectifs est, elle, restée plus secondaire puisque la méthode choisie ne permet pas toujours d'atteindre les buts recherchés. Les concepteurs de la loi auraient notamment pu accepter un rythme de création de structures intercommunales moins rapide afin qu'il y ait, derrière chacune d'elles, une vraie logique territoriale.

Dès lors, n'y a-t-il pas une autre raison à cette volonté de regrouper, à tout prix, les communes ? Les années 70 avaient vu beaucoup de pays européens mettre en place une réforme communale, aboutissant souvent à une diminution drastique du nombre de leurs communes. La tentative française, menée par Raymond Marcellin, a, elle, échoué. La loi Chevènement serait-elle un nouvel avatar de cette tentative ? Trente ans après, on voudrait à nouveau fusionner les communes et on tenterait de « passer en douce » pour se rapprocher d'un hypothétique modèle européen. Certes, il est bien difficile de définir un modèle européen en terme d'organisation territoriale. Cependant le couple agglomération-région semble être très répandu. Les responsables français auraient-ils voulu tenter de se rapprocher de cette structure ? Cela suppose que la forme actuelle de l'intercommunalité ne soit qu'une étape vers une intégration plus poussée passant par une quasi-disparition des communes, ou au moins à leur relégation au rang de « mairies d'arrondissement » comme on en trouve à Paris, Lyon et Marseille. Cette vision est-elle possible ? Quel est l'avenir des structures intercommunales mises en place par la loi Chevènement ?

Le système PLM - les mairies d'arrondissement

Paris, Lyon et Marseille sont divisés en arrondissements, à l'origine circonscriptions administratives. Depuis la loi du 31 décembre 1982 dite loi P.L.M., ces trois grandes villes ont une organisation administrative particulière inhérente à la volonté de décentralisation. Elles se sont vues dotées, en plus du conseil municipal, de conseils d'arrondissements.

Ces conseils d'arrondissement sont gérés par un maire et des adjoints élus dans le cadre de ces arrondissements. Ils n'ont qu'un pouvoir d'avis et éventuellement de proposition au conseil municipal mais sont aussi compétents en matière de gestion de quelques équipements de proximité à destination des habitants de l'arrondissement : crèches, maisons de quartiers, petits espaces verts.

Par exemple à Paris, les conseils d'arrondissement sont composés pour 2/3 par des conseillers d'arrondissement et pour 1/3 par des conseillers de Paris, élus dans l'arrondissement mais qui siègent également au Conseil de Paris. Les conseillers d'arrondissement et les conseillers de Paris sont élus sur les mêmes listes au suffrage universel direct selon le système de la représentation proportionnelle, avec prime à la liste arrivée en tête, tous les 6 ans et par arrondissement.

Par ailleurs et sans remettre en cause le fait qu'il s'agit de « divisions administratives », la loi du 27 février 2002 a également reconnu aux conseils et aux maires d'arrondissement des moyens d'action supplémentaires. Cependant si dans la presse on parle de décentralisation de la Ville de Paris vers ses arrondissements, il s'agit plutôt, en fait, de déconcentration.

3 Quel avenir pour l'intercommunalité ?

Le critère utilisé par la DGCL (Direction Générale des Collectivités Locales du ministère de l'Intérieur) pour évaluer les résultats de la réforme Chevènement est le nombre de structures créées et ne concerne donc pas les objectifs annoncés de cette réforme (« restructurer nos villes », « sauver nos communes rurales » et « réduire les inégalités sociales ») mais plutôt un objectif institutionnel de mise en place de nouvelles structures.

La loi Chevènement date de janvier 1999 et les structures créées sont encore jeunes. Cependant, on peut d'ores et déjà dégager deux axes de développement de ces nouvelles communautés. Nous verrons que nous sommes cependant encore au milieu du gué et que ces structures encore en phase de création ne sont pas stables. En effet, les citoyens vont prendre conscience de l'existence de ce nouveau lieu de pouvoir et demanderont alors un droit de regard. L'accueil que feront les citoyens à ces communautés dépendra de la volonté des élus locaux de rendre cette structure visible et transparente et de celle du gouvernement de leur donner la possibilité de contrôler ce pouvoir par l'élection de l'exécutif communautaire au suffrage universel direct.

3.1 Deux axes de développement

A partir de l'étude du fonctionnement et des budgets de quelques structures intercommunales permise par la rencontre d'élus locaux (maires, conseillers municipaux, membres ou non des conseils communautaires) et de fonctionnaires travaillant en EPCI, nous avons dégagé deux principaux axes de développement des communautés.

3.1.1 La coquille vide

Ces communautés, que l'on pensait bien nées, ont en réalité été accouchées au forceps. En effet, certains EPCI ne doivent leur création qu'à l'opportunité de la manne financière qu'est la DGF et ne survivent aux tensions latentes entre les communes que grâce à l'ingénieux mécanisme de l'intérêt communautaire qui peut permettre de préserver les attributions de chaque commune et à des chartes politiques qui préviennent et empêchent les conflits majeurs entre les communes.

C'est le plus souvent le cas en milieu rural où les communautés de communes se sont créées sur le périmètre d'un SIVOM préexistant, ont repris les compétences exercées par le syndicat auxquelles ont été ajoutées les compétences obligatoires qui donnent lieu à des études sans suite ou dont l'objet n'est pas traité par la communauté par le truchement d'une définition ad hoc de l'intérêt communautaire (aucun tronçon de voirie n'est d'intérêt communautaire) ou par la non pertinence du périmètre de la structure pour l'exercice de la compétence (on ne peut pas faire du réel développement économique dans une communauté de 5 communes rassemblant 1000 habitants). Ce sont donc des coquilles vides qui ont pour principal objet l'absorption de crédits d'Etat (la DGF) redistribués sous forme de dotations aux communes.

Au mieux, sous le slogan « une commune, un projet », les communautés exercent réellement des compétences (une bibliothèque pour telle commune, une piscine pour une autre, une nouvelle route

pour une troisième) mais dans l'optique de l'intérêt de chacune des communes. Elles jouent donc le rôle de caisse commune perceptrice de la TPU et de la DGF ; les dotations reversées correspondant à un subtil équilibre donnant – donnant entre chacun des membres.

Cette catégorie d'EPCI sans projet commun vit donc sous perfusion de potion magique, ainsi que nous avons qualifié la recette miracle de la loi Chevènement.

L'encadré ci-après montre un exemple de coquille vide analysée du point de vue du budget de fonctionnement.

Analyse du budget d'une communauté de 19 communes regroupant 37 000 habitants

Les recettes :

| | |
|--|-----------|
| • Taxe professionnelle unique : | 2 600 k€ |
| • Dotation de compensation de la part salaire de la TP : | 1 300 k€ |
| • Taxe d'enlèvement des ordures ménagères : | 3 000 k€ |
| • Dotation globale de fonctionnement : | 1 300 k€ |
| • Report excédent années antérieures : | 4 000 k€ |
| • Autres produits : | 2 200 k€ |
| • Total : | 14 400 k€ |

Les dépenses :

| | |
|---|-----------|
| • Dotations versées aux communes : | 3 600 k€ |
| • Contribution aux syndicats : | 2 700 k€ |
| • Paiement prestation ordures ménagères : | 2 300 k€ |
| • Charges de personnel : | 550 k€ |
| • Indemnités élus : | 70 k€ |
| • Autres charges : | 3 580 k€ |
| • Prélèvement pour investissement : | 1 600 k€ |
| • Total : | 14 400 k€ |

L'étude de ce budget de fonctionnement appelle quelques commentaires :

- la relativement faible autonomie fiscale (la TPU prélevée ne représente que 18% des recettes)
- le très grand poids des dotations de compensations de taxe professionnelle versées aux communes (pour cette communauté, notons qu'à l'encontre de l'esprit de la loi un tiers du total de la taxe professionnelle correspondant à l'installation de nouvelles industries sera reversée à la commune correspondante)
- le poids des contributions aux syndicats intercommunaux qui subsistent 10 ans après la création de la CC
- les faibles charges de personnels, symptomatique du manque de moyens humains dont se dote la communauté pour gérer les projets
- une seule compétence semble réellement exercée par délégation de service public : la gestion des ordures
- l'excédent chronique des années antérieures

L'apport essentiel de la communauté de communes semble donc être l'absorption des crédits de DGF.

Assez loin de ce premier schéma que l'on retrouve souvent dans les communautés défensives formant les boudins étanches ou de manière plus générale dans des régions rurales où un élu avisé a réussi à convaincre ses voisins que l'opportunité de la manne financière ne demandait finalement que très peu de concessions à chacun, on rencontre, principalement dans les régions urbaines, un autre mode de développement, plus intégré, de l'intercommunalité.

3.1.2 L'efficacité technocratique

L'engagement des élus lors de la création de la communauté a, dans ce cas, vite été repris à leur compte par des fonctionnaires compétents et ambitieux.

Il est, en effet, frappant de constater la qualité des fonctionnaires que ces nouvelles structures intercommunales attirent lorsqu'elles s'en donnent les moyens. Les cadres peuvent être payés sur la base du traitement d'un directeur général des services d'une commune ayant la population de l'EPCI. A cet attrait sonnante et trébuchante s'ajoute l'intérêt des missions qui leur sont confiées : ils trouvent dans ces structures intercommunales l'occasion de gérer les services publics à plus grande échelle que dans les communes dont sont issues la plupart des fonctionnaires des intercommunalités. D'autre part, ils exercent leurs nouvelles fonctions avec une liberté beaucoup plus grande que dans les communes où ils travaillaient auparavant sous contrôle étroit des élus. Même si la contrainte politique reste forte, elle change de nature, il s'agit maintenant de travailler à un consensus qui peut affaiblir la position de tel ou tel élu et renforce donc l'autonomie du fonctionnaire qui fait le travail. Les fonctionnaires peuvent même prendre une dimension de stratégie par la planification de projets de développement et d'aménagement qui étaient le plus souvent très limités dans les communes.

Ils suggèrent même aux élus la reprise par la communauté de sujets délicats qui leur permettra, eux, garants de l'intérêt de la communauté puisque ne relevant pas d'un mandat local, de prendre des décisions difficiles dont pourront se dédouaner les élus en invoquant la responsabilité de la communauté.

Progressivement, les communes se vident de leur substance pour laisser place à une nouvelle structure forte à la mode européenne faite d'intergouvernemental et de technocratie. Cette évolution vraisemblable inquiète. Alors qu'on ne cesse de tenter de rapprocher la décision du citoyen, cette prise de pouvoir par une structure qui ne doit pas répondre directement aux citoyens est contestée.

Les deux voies de croissance de ces communautés encore adolescentes sont la conséquence directe des dispositifs mis en place par la loi Chevènement mais ne constituent sans doute pas le résultat espéré par ses concepteurs.

3.2 Vers une troisième voie ?

Les deux scénarii présentés précédemment sont peu satisfaisants. Le premier parce qu'il conduit à un constat d'échec des lois ATR et Chevènement. Le deuxième parce qu'il se traduit par un déficit démocratique dont on ne saurait se contenter en ces temps où la démocratie locale est à l'honneur. Y-a-t-il une troisième voie possible ? A quelles conditions ?

Par un moyen essentiellement fiscal - on confie à un Établissement Public (EPCI) la levée de l'impôt (taxe professionnelle unique) - on met en place une réforme institutionnelle qui crée une super structure la communauté de communes, d'agglomération ou urbaine. Les transferts de compétences donnent à ces nouvelles communautés de la matière : le ramassage bi-hebdomadaire des ordures ménagères, la mise en place d'un réseau de transport collectif... Ces réalisations de la communauté constituent sa raison d'être même si, on l'a vu, il subsiste des coquilles vides. Cependant, ces réalisations ne sont pas toutes de même nature. Certaines sont plus visibles ou mobilisatrices et donnent une réelle vie à la communauté à laquelle les citoyens adhèrent. C'est le cas de la construction d'une nouvelle ligne de métro ou de tramway, de l'organisation d'un grand évènement (candidature aux JO, capitale européenne de la culture). Ces compétences emblématiques participent de l'émergence d'un sentiment de métropolisation tandis que d'autres plus grises (les ordures ménagères, l'entretien des routes, l'étude du PLU) laissent les citoyens distants.

Si, pour les citoyens attachés à leur commune et raisonnant dans le cadre de « l'esprit de clocher », il est difficile de se mettre en phase avec cette nouvelle institution, une solution peut venir de personnes apôtres de la communauté. Les personnes qui devraient représenter la communauté sont les élus, mais ceux-ci tiennent leur légitimité de leur élection communale et ont donc un mandat implicite de défense des intérêts de leurs communes face à ceux de la communauté. Les fonctionnaires sembleraient donc mieux à même d'incarner cet esprit communautaire. Mais, on retombe alors dans les travers du deuxième axe de développement où la technocratie nous éloigne des ambitions de démocratie de proximité.

Une solution serait alors l'élection de l'exécutif communautaire au suffrage universel direct qui donnerait aux élus une légitimité incontestable et une représentativité forte de la communauté. L'élection constituerait un rite qui participerait de la création du caractère sacré qui reste aujourd'hui le monopole de la commune.

Il n'est d'ailleurs pas surprenant que Pierre Mauroy soit le principal avocat de cette évolution de la réforme. En effet, plus de 30 ans après sa création, la communauté urbaine de Lille a réalisé des projets emblématiques (le métro, le Stadium Nord, la candidature aux JO de 2004), son président n'est pas maire et représente aujourd'hui plus la communauté que sa ville. On sent émerger parmi la population une réelle conscience de la communauté urbaine que certains qualifient de sentiment de métropolisation. La légitimité des élus communautaires, et donc leur élection au suffrage universel direct, semble être la dernière pierre manquante à la construction de la communauté.

Le débat sur l'élection au suffrage universel direct

Jusqu'à présent, les élus ne veulent considérer l'intercommunalité que comme une boîte à outils ouvrant des possibilités techniques et opérationnelles pour gérer en commun des services ou des projets. Le débat institutionnel sur l'élection des délégués communautaires au suffrage universel direct ne trouve pas d'issue. Ses termes sont les suivants :

- la sur-représentation des petites communes dans les conseils communautaires, suite à la négociation des accords statutaires à la création des EPCI, demande une nouvelle forme de désignation des conseillers communautaires ;
- la légitimité nécessaire des personnes qui lèvent l'impôt et gèrent souvent des budgets plus importants que ceux des autres collectivités territoriales plaide pour une élection au suffrage universel direct ;
- après l'attribution de compétences propres et la levée de l'impôt, l'élection au suffrage universel direct constituerait le dernier pas vers un nouvel échelon de collectivité territoriale ;
- suite au traumatisme engendré par la loi Marcellin pour la fusion des communes, ce débat sous-tend donc celui sur la supracommunalité qui annoncerait la mort des communes ;
- reste la question du mode de scrutin.

En réalité, si le principe de l'élection au suffrage universel est retenu, un consensus sera rapidement trouvé sur le mode d'élection. La solution la plus souvent avancée est à la mode PLM : l'élection se tiendrait le même jour que les élections municipales, la circonscription électorale serait la commune, les délégués communautaires seraient élus sur les listes municipales et devraient obligatoirement être conseillers municipaux. Seule subsisterait la question des petites communes où le panachage des listes électorales est permis.

Ce débat a failli coûter l'accord obtenu en commission mixte paritaire sur la loi de 1999, sauvé in extremis par la renonciation de l'Assemblée Nationale au suffrage universel direct à titre expérimental pour les communautés urbaines. La question a de nouveau été posée lors des débats sur le projet de loi relatif à la démocratie de proximité suite au rapport Mauroy qui recommandait l'élection au suffrage universel des délégués communautaires dès 2007. Devant le congrès des Maires de France, en novembre 2002, le Premier Ministre a souligné qu'il était conscient du danger que représentait une telle élection pour les communes, repoussant ainsi ce débat hors du champ de celui sur la seconde phase de la décentralisation.

« Révolution tranquille s'il en est, l'intercommunalité a du mal à affronter les grands débats institutionnels qui la mettent devant de difficiles contradictions », écrit M.C Bernard-Gélabert dans la Revue Française de Finances Publiques en mars 2003.

L'élection de l'exécutif communautaire au suffrage universel direct permettrait de donner de la légitimité à la structure par le biais de représentants élus ayant à répondre de leur réalisation par rapport à un programme de campagne mais aussi de sacraliser la nouvelle structure qui n'est aujourd'hui qu'un établissement public qui n'a pas son nom inscrit dans la Constitution. Elle permettrait donc de dépasser les deux scénarii décrits précédemment. Est-ce pour autant suffisant pour faire de cette réforme un succès ?

3.3 La pérennité de la recette miracle

L'élection des délégués communautaires au suffrage universel direct serait l'ultime étape de cette réforme qui conduirait à faire des établissements publics de coopération intercommunale un quatrième niveau de collectivité territoriale qui aurait sa place dans la constitution et pourrait mener une vie autonome « réglant les affaires de la communauté ». Dans l'hypothèse où une telle décision serait prise, l'avenir de ces structures intercommunales est-il tout tracé ?

Nous avons commencé cette étude en montrant à quel point la loi Chevènement était volontariste et astucieuse dans ses incitatifs tant à la création qu'à la croissance des communautés. Les nouveaux établissements publics de coopération intercommunale sont donc nés dans la marmite de potion magique. Quelle est la pérennité de ses effets ? Les EPCI peuvent-ils survivre si on coupe la perfusion de potion magique ? Ces questions, qui peuvent paraître incongrues, ne sont pourtant pas anecdotiques tant de réelles menaces pèsent sur plusieurs des ingrédients de la recette miracle.

3.3.1 Le volet financier

Le modèle de l'intercommunalité repose sur la taxe professionnelle unique. Comme il a été souligné précédemment, la taxe professionnelle a été réformée pendant l'élaboration du projet de loi Chevènement puisqu'on lui a ôté la part salaire, compensée aujourd'hui par une dotation d'Etat. La base fiscale de cet impôt est maintenant la valeur locative des immobilisations des entreprises. Cette base est encore contestée et il est toujours question de réformer les taxes locales dont la taxe professionnelle. Toucher à la TPU, une des fondations sur laquelle repose l'intercommunalité nouvelle formule, ne pourra qu'ébranler un édifice encore fragile.

L'autre ressource des communautés est une dotation supplémentaire de DGF. De nombreuses structures se sont créées à l'origine par effet d'aubaine pour cette manne financière. Pour éviter les coquilles vides, l'Etat a astucieusement assis le calcul de cette dotation sur le coefficient d'intégration fiscale, mesure du degré d'intégration réelle des compétences par la communauté. Cependant, constatant les effets pervers d'un tel système, le Sénat a demandé et obtenu le gel de la part de DGF assise sur le CIF à 40% pour les communautés de communes. Si ce n'est pas un retour en arrière, c'est au moins un point d'arrêt de la réforme. D'autre part, le rapide succès de cette réforme a surpris le gouvernement qui n'avait pas anticipé de telles dépenses de DGF. En cette période de contrôle budgétaire strict, l'enveloppe de la DGF est menacée, ce qui risque de remettre en question les montants de DGF accordés aux intercommunalités sur lesquels le gouvernement ne s'est pas formellement engagé.

3.3.2 Ménager les élus locaux

Une autre raison du succès de cette réforme par rapport aux échecs précédents tient dans le ménagement des élus locaux. Le gouvernement est parvenu à faire passer le message que cette réforme ne se faisait pas contre eux mais par eux.

L'objectif affiché du gouvernement est un maillage à 100% du territoire de la France par des EPCI. Cependant, on l'a montré par l'analyse des périmètres des EPCI, si tous les périmètres ne sont pas incohérents, certains sont contestables et des communes restent en dehors de tout regroupement.

Pour achever le maillage du territoire, il faudra donc que le gouvernement, par l'intermédiaire des préfets, reprenne la main pour proposer voire imposer l'entrée de certaines communes dans des communautés déjà créées et pour fusionner des communautés trop petites. Le cadre juridique de ces évolutions est en cours de préparation. Si elle semble nécessaire, une telle marque d'autorité de l'État risque de gripper la mécanique de cette réforme qui reposait sur la liberté de choix des élus locaux.

D'autre part, il est question aujourd'hui de confier aux communautés un pouvoir à forte valeur symbolique. Il s'agit d'une partie du pouvoir de police, celui de la voirie. S'il semble cohérent que la structure en charge de l'entretien et de l'aménagement de la voirie puisse en exercer la police, cette évolution est accueillie avec les plus grandes craintes par les maires qui y voient un pas de plus vers la disparition de l'autonomie communale.

La réforme de l'intercommunalité n'est donc pas achevée. Des évolutions sont nécessaires mais le gouvernement devra prendre de nombreuses précautions pour éviter que la dynamique de ces communautés encore jeunes soit stoppée faute de carburant ou par le freinage brutal des élus locaux frustrés par les avancées de la réforme.

Cependant si ces évolutions générales voient le jour, et cela semble inéluctable à moyen terme, les structures intercommunales évolueront-elles vers un modèle unique ? La prise en compte des spécificités locales n'est-elle pas essentielle ? Ne faut-il pas, en particulier, distinguer un modèle rural d'un modèle plus adapté au contexte urbain ?

3.4 Le contexte géographique local

Il faut d'abord souligner ici la très grande diversité des situations locales, en relation avec le contexte géographique (villes ou campagnes, grandes ou petites agglomérations, territoires urbains ou périurbains, soumis ou non à d'importantes pressions foncières, aires urbaines mono-centriques ou systèmes urbains multipolaires, grandes régions urbaines...), ou en fonction du jeu des acteurs locaux (existence ou absence d'une tradition de coopération intercommunale et d'une culture de planification). Nous nuancions donc ici les conclusions peut-être trop uniformisantes tirées dans cette étude.

3.4.1 Les difficultés particulières liées à la ruralité

On a dit, surtout sur les bancs du Sénat, que la loi Chevènement était conçue pour les villes et délaissait le monde rural. Jean-Pierre Chevènement s'est efforcé de montrer qu'il voulait « sauver nos communes rurales » (cf. infra). Cependant, les incitations sont plus fortes, sans doute car plus justifiées, dans les communautés d'agglomération que dans les communautés de communes, structures de choix pour le monde rural. La difficulté pour le monde rural de s'approprier cette réforme en est d'autant plus difficile que, en revenant à notre analyse précédente, il souffre en plus de plusieurs handicaps.

D'une part, l'éclatement géographique ne rend pas évidente la notion d'intérêt commun. Si en ville, il suffit parfois de traverser la rue pour changer de commune, en milieu rural certaines communes sont distantes de plus de 10 km rendant ainsi la notion de communauté d'intérêt beaucoup moins immédiatement appréhendable par le citoyen de base.

D'autre part, le manque de moyens empêche les communautés de communes de recruter des fonctionnaires de talent dont la détermination permettrait de faire avancer les projets communs. Les élus doivent donc souvent assumer seuls la charge de travail, et l'arbitrage entre les tâches municipales qui seront sanctionnées par le vote de la population et les tâches communautaires est rarement en faveur de l'EPCI. Cette pénurie de moyens ne facilite pas non plus l'inventivité pour trouver des projets qui, sans être grandioses, permettraient à la communauté de trouver son identité.

Enfin, le profond attachement des Français à leur commune est surtout marqué en milieu rural où le fronton de la Mairie sur la place du village reste sacré et où le maire a une place essentielle dans la vie quotidienne de la commune. Cet esprit de clocher plaide en faveur du maintien à tout prix de la commune et rend méfiant vis-à-vis de toute tentative de rationalisation de la gestion locale.

Il manque donc de nombreux atouts au milieu rural pour que le succès de cette réforme dépasse le stade de la simple mise en commun de moyens, qui, sans satisfaire le dogme du regroupement des communes à tout prix, constitue peut-être pour l'instant une solution suffisante à défaut d'être raisonnable si on met en regard le coût de la potion magique et les effets qu'elle produit.

3.4.2 La structuration autour d'un centre

Comme indiqué par Jean-Pierre Chevènement à l'Assemblée Nationale en 1999, son projet de loi visait à structurer les aires urbaines telles que définies par l'INSEE en des communautés d'agglomération mais aussi les espaces ruraux autour d'un bourg centre ou d'une petite ville. La question de la ville centre est donc au cœur de la stratégie. L'étude des périmètres des structures en première partie nous a montré que les communautés créées ne répondent pas toutes à cette logique. La structuration autour d'une commune centre présente des atouts mais aussi des handicaps pour la communauté.

Les atouts sont assez évidents : les territoires vécus sont bien structurés autour d'un centre où les enfants vont à l'école, au collège ou au lycée, où les foyers font leurs courses, travaillent et se distraient. La coïncidence des territoires vécus et des structures de gestion est un atout indéniable pour la rationalité de la gestion de la vie quotidienne (transport par exemple) et de la planification des projets.

Cependant, on a évoqué en première partie la peur de la ville centre. En effet, les communes limitrophes revendiquent leur différence et sont réticentes à s'allier avec la ville centre dans un mariage déséquilibré par lequel elles se sentent absorbées par la ville centre. Cela est d'autant plus vrai au niveau des élus locaux qui n'ont pas tous le même poids : même s'il n'a pas la majorité politique c'est le plus souvent le maire de la ville centre qui prend la tête de la communauté. Pour exister par elle-même, la communauté devrait se trouver une identité qui la différencie de la ville. Cela constitue une difficulté supplémentaire pour « sacraliser » la communauté aux yeux de tous, mais est-ce nécessaire ?

3.4.3 Le cas de l'Ile de France

L'Ile-de-France constitue un cas particulier pour l'intercommunalité. Si la carte montrée en première partie montre un grand retard de l'Ile-de-France en terme de couverture territoriale par les ECPI à fiscalité propre, la coopération intercommunale y est ancienne et très forte avec des syndicats intercommunaux qui gèrent les transports, l'adduction d'eau, l'assainissement...

L'agglomération parisienne est une très grande couronne centrée autour de Paris ainsi que le montre la carte des aires urbaines de l'INSEE. La logique voudrait donc que l'on crée une communauté urbaine de Paris regroupant les 10 millions d'habitants de l'agglomération. Outre le fait que le gouvernement ne souhaite pas donner plus de 800 millions d'euros par an de DGF à la région la plus riche de France, la taille de la structure serait trop importante pour y gérer des affaires qui sont aujourd'hui de ressort communal. D'ailleurs, lors de la préparation du projet de loi, il était question d'exclure explicitement du projet l'agglomération parisienne. Tel n'a pas été le cas mais les préfets n'avaient pas pour consigne de faire créer des structures intercommunales.

Aujourd'hui, des communautés d'agglomération se créent tout autour de Paris, chacune regroupant une population de l'ordre de 100 000 habitants. Le succès de certaines structures comme Plaine Commune autour de Saint-Denis incitent des villes voisines confrontées aux mêmes problématiques de développement à se regrouper pour traiter ensemble et de manière équilibrée (ici, pas de ville centre, les communes ont des tailles comparables) les questions de politique de la ville et de développement économique. Ces intercommunalités ont des moyens importants et peuvent se doter de structures fortes pour mettre en place des grands projets.

La coopération avec Paris se fait par le biais de convention de coopération sur des sujets précis ou par les syndicats qui subsistent pour gérer techniquement et à très grande échelle certains services publics.

C'est une lapalissade que de dire qu'il y a autant de situations différentes que de communautés créées même si nous avons tenté d'établir une typologie de ces structures. La loi, si elle propose trois structures : communautés de communes, d'agglomération et urbaines, entretient le rêve unitaire d'un modèle unique d'organisation. Cependant des aménagements ou des concessions seront encore nécessaires pour que, dans chaque cas, l'intercommunalité puisse tenter de répondre au mieux aux objectifs qu'elle se fixe. Gageons donc que l'évolution sera différenciée notamment pour nos villes et nos campagnes.

Conclusion

Après l'attribution de compétences propre et la levée de l'impôt, l'élection au suffrage universel direct de l'exécutif communautaire constitue le dernier pas vers un nouvel échelon de collectivité territoriale. Cela bouleverse l'équilibre, la communauté devient très politique. Si la recherche du consensus prévalait, l'exécutif est désormais redevable devant les électeurs des promesses de campagne. Cette émergence d'un pouvoir plus fort s'accompagne de la mise sous tutelle des communes dont les mairies ne sont bientôt plus que des services déconcentrés de l'intercommunalité. Bien sûr, on conserve le maire dans son rôle symbolique d'officier d'état civil, et la mairie dans celui de permanence sociale. Le conseil municipal ne rend plus que des avis consultatifs. Les communautés deviennent l'échelon territorial de base. Les grandes agglomérations ont enfin une structure qui leur permet d'exister au plan européen.

Voilà brossé à gros traits le scénario de politique fiction que nous envisageons pour l'avenir. C'est le rêve inavouable que certains esprits rationnels espèrent voir se réaliser par le détour de l'intercommunalité. Cette révolution tranquille a besoin de temps, l'avenir de cette réforme n'est pas définitivement inscrit dans le marbre et les voies de l'intercommunalité sont diverses. Il appartient au gouvernement de fixer le cap et de ne pas continuer à naviguer à vue en repoussant sans cesse l'échéance du débat institutionnel.

Cette étude s'est essentiellement intéressée aux mécanismes de cette réforme qui nous semble basée sur une nouvelle forme d'État : un État incitatif et non plus autoritaire, un État pragmatique acceptant de renoncer à sa rationalité jacobine. Cependant, si ce mode de réforme est générateur d'une certaine efficacité, ne risque-t-il pas de conduire à l'oubli de certains principes républicains fondateurs : unicité des structures et égalité entre tous ?

Remerciements

Nous tenons à remercier notre pilote **Frédérique Pallez** qui nous a aidés à prendre du recul et à structurer nos réflexions ainsi que tous ceux qui nous ont fait part de leur témoignage sur l'intercommunalité :

Claude Bartolone, ancien ministre de la ville, maire de Pré-Saint-Gervais, député de Seine-Saint-Denis

Marie-Christine Bernard-Gélabert, adjointe au directeur de la décentralisation et des relations avec les associations, les territoires et les citoyens de la Ville de Paris ; auteur de Intercommunalité, mode d'emploi

Dominique Brachet, directrice de la mission intercommunalité de l'Association des Maires de France

Jérôme Brunet, directeur général des services de la communauté de communes du Val d'Indre

Dominique Bur, Directeur Général des Collectivités Locales

Michel Charasse, ancien ministre, sénateur du Puy de dôme, conseiller général du canton de Chateldon, maire de Puy Guillaume

Valérie Châtel, directrice générale adjointe de la communauté urbaine de Lille en charge des ressources humaines et de l'organisation

François Dagnaud, adjoint au Maire de Paris, chargé de l'administration générale, des ressources humaines, de la décentralisation et des relations avec les mairies d'arrondissement

Maryline Delande, responsable du développement économique de la communauté de communes du Val d'Indre

Marine Dorne-Corraze, directrice des ressources humaines de la Caisse des dépôts et consignations

Patricia Dubois, technicienne travaux/urbanisme à la communauté de communes du Val d'Indre

Jean-Pierre Duport, ancien directeur de cabinet de Jean-Pierre Chevènement, ancien préfet de la région Ile-de-France, président de Réseau Ferré de France

Eric Freysselinard, directeur adjoint du cabinet du ministre délégué aux libertés locales

Carole Le Gall, directrice du développement économique à la communauté urbaine de Nantes

Monique Leprêtre, directeur des collectivités locales de la préfecture de l'Essonne

Philippe Mallard

Pierre Mauroy, ancien premier ministre, sénateur du Nord, président de la communauté urbaine de Lille

Francis Melon, maire de Mérignies, vice-président de la communauté de communes du pays de Pévèle

Luc Monnet, conseiller général, maire de Templeuve, président de la communauté de communes du pays de Pévèle

Pierre Palat, maire de Sorigny, président de la communauté de communes du Val d'Indre

Philippe Pion, directeur général adjoint de la communauté d'agglomération Plaine Commune en charge du développement économique

Robert Pistre, maire de Nages

Henri Prévôt, conseiller municipal de Sainte-Geneviève des Bois

Benoît Ribadeau-Dumas, conseiller du Premier Ministre pour la décentralisation

Aurélien Rousseau, directeur de cabinet de Pierre Mansat, adjoint au Maire de Paris chargé des relations avec les collectivités territoriales d'Ile-de-France

Liliane Sardais, directrice générale adjointe de l'EPA Plaine de France

Michel Thénault, ancien directeur général des collectivités locales, préfet d'Alsace

Laurent Théry, directeur général des services de la communauté urbaine de Nantes

Jeanne-Marie Vollemaere, directrice générale adjointe de la communauté urbaine de Lille en charge de l'administration générale

René Vandierendonck, maire de Roubaix, vice-président du conseil régional Nord-Pas-de-Calais, vice-président de la communauté urbaine de Lille en charge des contrats de ville

Jacques Vernier, maire de Douai et président de la communauté d'agglomération de Douaisis